

Verleihung von Rechtspersönlichkeit an die Europäische Union und Verschmelzung zu einer einzigen Organisation - deklaratorisch oder konstitutiv?

A. Verhandlungen über die Vertragsrevision: Verleihung der Rechtspersönlichkeit und Verschmelzung der Europäischen Gemeinschaften in der EU zu einem einzigen Rechtssubjekt

Der Entwurf der irischen Ratspräsidentschaft vom 5. 12. 1996¹ sieht vor, einen neuen Artikel in den Vertrag über die Europäische Union (EUV) einzufügen, durch den der Europäischen Union (EU) Rechtspersönlichkeit verliehen werden soll². In der Tat ist der EU im EUV eine eigene Rechtspersönlichkeit jedenfalls nicht ausdrücklich zugestanden worden. Denn eine den Art. 210 f. EGV, Art. 184 f. EAGV und Art. 6 EGKSV entsprechende Bestimmung fehlt bisher im EUV. Begründet wird die Forderung nach Verleihung der Rechtspersönlichkeit damit, daß die EU von der Öffentlichkeit, von den Medien und von ihren Drittlandspartnern in zunehmendem Maße als politische Einheit verstanden werde. Die europäischen Vertreter würden bei ihren Verhandlungen mit Drittländern oder internationalen Organisationen immer stärker mit der gesamten Bandbreite der unter den EUV fallenden Themen konfrontiert, darunter auch mit Fragen, welche die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZJI) betreffen. Da im Vertrag nicht vorgesehen sei, daß die EU als solche, d.h. als von der Gemeinschaft unterschiedene Einheit, internationale Abkommen schließe, habe bislang auf "pragmatische Mittel" zurückgegriffen werden müssen, selbst wenn es nur um den Abschluß eines Verwaltungsabkommens gegangen sei.³ Auf der anderen Seite wird angemerkt, einige Delegationen hätten die Auffassung vertreten, das Fehlen einer ausdrücklichen Rechtspersönlichkeit der EU habe die "Handlungsfähigkeit der Union" nicht eingeschränkt. Diese Delegationen lehnten eine Änderung des Vertrags insoweit grundsätzlich ab⁴. Diese Behauptung gibt Anlaß zu der Frage, wie eigentlich eine nicht existente Person eigene "Handlungsfähigkeit" haben soll. Wenn die EU nicht mehr als der nichtrechtsfähige Verband der Mitgliedstaaten sein soll, kann Handlungsfähigkeit nur bei den Mitgliedstaaten bestehen. Auf der anderen Seite fragt man

¹ Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Anpassung der Europäischen Union zum Nutzen ihrer Bürger und Vorbereitung der Europäischen Union auf die Zukunft - Allgemeiner Rahmen für einen Entwurf zur Revision der Verträge, CONF/2500/96.

² Kap. 13 I des Entwurfs, S. 92.

³ So die Darstellung der Problemstellung zum Entwurf, Kap. 13 I des Entwurfs, S. 91.

⁴ Bemerkung zu Kap. 13 I des Entwurfs, S. 94.

sich, ob die Wahrnehmung der EU durch Drittstaaten und andere internationale Organisationen als "politische Einheit" nicht auch unter rechtlichen Gesichtspunkten zutreffend ist, weil die EU die Voraussetzungen des Völkerrechts für die Entstehung einer rechtsfähigen internationalen Organisation bereits in ihrer heutigen Gestalt erfüllt und daher auch eine rechtliche Einheit ist.

Die EU soll nach der Begründung des Entwurfs auch keine rechtliche Einheit in Gestalt eines einzigen europäischen Verbandes unter Einschluß der bisherigen Europäischen Gemeinschaften (Europäische Gemeinschaft, Euratom und Montanunion) sein. Man hält es aber für "logisch, eine Lösung ins Auge zu fassen, nach der die derzeit bestehenden Rechtspersönlichkeiten der drei Gemeinschaften und der EU zu einer einzigen Rechtspersönlichkeit verschmelzen würden"⁵. Die Frage, ob die EU bereits eine Rechtspersönlichkeit besitzt, ist daher auch unter dem Gesichtspunkt zu erörtern, wieviel rechtliche Einheit zwischen den "alten" Gemeinschaften und der EU bereits besteht.

B. Voraussetzungen des Völkerrechts für die Entstehung einer rechtsfähigen internationalen Organisation

Die Verleihung von Rechtspersönlichkeit an die EU ist durch das Fehlen einer ausdrücklichen Regelung nicht zwingend ausgeschlossen⁶. Wie der EUV enthält z.B. auch die UN-Satzung keine derartige Regelung, ohne daß deshalb noch Zweifel an ihrer Rechtspersönlichkeit bestünden. Es genügt, wenn die Rechtspersönlichkeit implizit aus dem *normativen Gesamtzusammenhang* folgt.⁷ Hierzu wird in der Diskussion um die EU zum Teil der *historische* Zusammenhang betrachtet, und es werden Spekulationen darüber angestellt, was bei Abschluß des EUV politisch durchsetzbar gewesen sei. Dies sei nicht mehr als die Schaffung einer intergouvernementalen Zusammenarbeit gewesen.⁸ Jedoch ist schon bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts anerkannt, daß es nicht auf den - wegen der Unzugänglichkeit der Doku-

⁵ So die Darstellung der Problemstellung zum Entwurf, Kap. 13 I des Entwurfs, S. 91. Interessanterweise wird bereits hier von der Rechtspersönlichkeit auch der Union gesprochen - nur eine Unaufmerksamkeit?

⁶ Heukels/de Zwaan, The Configuration of the European Union: Community Dimensions of Institutional Interaction, in: Institutional Dynamics of European Integration, FS Schermers Vol. II (1994), S. 195 (202) nehmen aber eine dahingehende Vermutung aufgrund angeblich entgegenstehenden Willens der Mitgliedstaaten an (dazu sogleich). Ebenso BVerfG E 89, 155 (195) ohne Begründung.

⁷ Seidl-Hohenveldern/Loibl, Internationale Organisationen (1992), Rdnr. 0307, 0324, 0326; Schermers/Blokker, International Institutional Law (1995), § 1564 ff.; Hilf, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. A EUV Rdnr. 26; v. Bogdandy/Nettesheim, Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung, EuR 1996, 1 (23); Dörr, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, EuR 1995, 334 (339); Ress, Ist die Europäische Union eine juristische Person?, EuR Beiheft 2/1995, 27 (32 f.); Lecheler, Der Rechtscharakter der "Europäischen Union", FS Heymanns Verlag (1995), S. 383 (392); Mosler, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, ZaöRV 22 (1962), 1 (35 f.).

⁸ So z.B. BVerfG E 89, 155 (195); Heukels/de Zwaan, FS Schermers II, S. 195 (198 f., 202).

mente ohnehin nicht mit Sicherheit feststellbaren⁹ - subjektiven Willen der Mitgliedstaaten ankommt, sondern allenfalls auf ihren objektiven Willen, wie er im Vertrag zum Ausdruck gekommen ist¹⁰. Es muß berücksichtigt werden, daß die Verträge einen aus Verhandlungen hervorgegangenen Kompromiß enthalten, der nicht durch einen Rückgriff auf die wohl nie umfassend zu ermittelnden Ansichten der Vertragspartner und ihrer Verhandlungsführer in Frage gestellt werden darf.¹¹ Es können daher allenfalls aus den tatsächlich feststellbaren Gegebenheiten Rückschlüsse auf den historischen Willen der Verfasser des Vertrages gezogen werden (objektiv-historische Auslegung). Solche Rückschlüsse lassen sich jedenfalls aus den Grundlagenbestimmungen (EG: Art. 2 und 3 EGV) sowie aus den Präambeln ziehen.¹² Das Problem der Unzugänglichkeit der Materialien besteht für den EUV in gleicher Weise¹³, so daß auch hier nur versucht werden kann, festzustellen, welchen Willen die Mitgliedstaaten im Vertrag bei der Errichtung des normativen Gesamtzusammenhangs zum Ausdruck gebracht haben, hier also, ob die Mitgliedstaaten die EU im Vertrag zu einer rechtsfähigen internationalen Organisation ausgestaltet haben oder nicht. Um Völkerrechtssubjekt zu sein, muß die EU die Voraussetzungen des Völkerrechts für die Annahme der Rechtssubjektivität erfüllen¹⁴.

Die Gründung einer *internationalen Organisation* setzt nach allgemeinem Völkerrecht jedenfalls voraus, daß ein Verband gegründet wird, der gegründete Verband auf *Dauer* angelegt und aufgrund einer *Einigung* der Gründungsstaaten *auf dem Gebiet des Völkerrechts* zustan-

⁹ Protokolle der Verhandlungen über die Gründungs-, Vertragsänderungs- und Beitrittsverträge sind nicht veröffentlicht. Die Verhandlungen im Rat werden in aller Regel nichtöffentlich geführt.

¹⁰ Streil, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die EU (1993), 7.2.4.4, S. 247; Zuleeg, Die Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, EuR 1969, 97 (101 f.). Vgl. auch Bleckmann, Zu den Auslegungsmethoden des Europäischen Gerichtshofs, NJW 1982, 1177 (1178 und 1181); ders., Europarecht (1990), Rdnr. 249 f.

¹¹ In der Rechtsprechung des EuGH ist denn auch nur gelegentlich in der frühen Rechtsprechung auf die amtlichen Begründungen der Vertragswerke, die die Regierungen der Gründerstaaten den Parlamenten im Ratifizierungsverfahren vorgelegt haben und die veröffentlicht sind, zurückgegriffen worden, z.B. EuGH, 13. 7. 1961, 2 f./60 - Niederrheinische Bergwerks-AG, Slg. 1961, 281 (307). Vgl. Streil, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, 7.2.4.4.

¹² Vgl. Zuleeg, EuR 1969, 97 (102); Bleckmann, Europarecht, Rdnr. 258.

¹³ Der Mangel an Transparenz, deren Herstellung versprochen wurde, wurde vielfach beklagt, vgl. z.B. Curtin, The Constitutional Structure of the European Union: A Europe of Bits and Pieces, CMLR 1993, 17 (18 ff.).

¹⁴ Dies bejahen z.B. v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 1 (12 ff.); dies., Die Verschmelzung der Europäischen Gemeinschaften in der Europäischen Union, NJW 1995, 2324 (2327); Magiera, Die Grundgesetzänderung von 1992 und die Europäische Union, Jura 1994, 1 (6): "zumindest ansatzweise eine eigene (Völker-)Rechtspersönlichkeit"; Ress, Die Europäische Union und die neue juristische Qualität der Beziehungen zu der EG, JuS 1992, 985 (986); ders., EuR Beih. 2/1995, 27 (30 ff.); Krenzler/Schneider, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, EuR 1994, 144 (147) die Union "als eigenständig verantwortlicher Akteur"; befürwortend auch Bleckmann, Der Vertrag über die Europäische Union, DVBl. 1992, 335 (335); Klein/Haratsch, Neuere Entwicklungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften, DÖV 1993, 785 (787 f.); Schroeder, W., Die Rechtsnatur der Europäischen Union und verwandte Probleme, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU (1996), S. 3 (8 ff., 19).

degekommen ist. Zudem müssen ihm *eigene Aufgaben* übertragen sein, die er durch mindestens ein *eigenes Organ selbständig* und *aufgrund eigener Willensbildung* erfüllt¹⁵. Hat der Verband eigene, zumindest implizite *Kompetenzen* zur Erfüllung seiner Aufgaben oder ist er sonst *Träger von Rechten und Pflichten* auf dem Gebiet des Völkerrechts, ist er nach allgemeiner Ansicht völkerrechtsfähig.¹⁶ Internationale Organisationen besitzen nur partielle Völkerrechtsfähigkeit, weil sie nicht alle Rechte eines souveränen Staates haben. Dies ergibt sich schon aus der Begrenzung ihres Aufgabenfeldes¹⁷. Die Völkerrechtsfähigkeit der internationalen Organisationen reicht so weit, wie es ihre Funktionen erlauben. Denn aus den Funktionen einer internationalen Organisation ist auf ihre Rechte und Pflichten und dadurch auf ihre Rechtspersönlichkeit und deren Umfang zu schließen¹⁸.

Die EU kann aber auch eine (noch) *nicht völkerrechtsfähige internationale Organisation* sein. Eine nicht völkerrechtsfähige internationale Organisation ist mehr als eine bloße intergouvernementale Konferenz. Insbesondere weist sie eine Verbandsstruktur auf. Sie ist aber (noch) nicht bis zur Rechtspersönlichkeit gelangt. Bei der EU müßte dann Rechtsfähigkeit zwar von ihrer Verbandsstruktur her möglich sein, käme ihr aber bisher nicht oder allenfalls für einen zu kleinen Teilbereich zu. Diese Annahme wird damit begründet, daß die EU noch nicht die entsprechenden völkerrechtlichen Rechte und Pflichten habe.¹⁹ Das Handeln einer nicht rechtsfähigen internationalen Organisation kann nicht ihr selbst, sondern nur ihren Mitgliedsstaaten zugerechnet werden, während umgekehrt bei einer rechtsfähigen internationalen Or-

¹⁵ Schermers/Blokker, *International Institutional Law*, § 33 ff.; Kimminich, *Völkerrecht* (1990), S. 180; Dörr, *EuR* 1995, 334 (335 f.); v. Bogdandy/Nettesheim, *EuR* 1996, 1 (24); Ress, *EuR Beiheft* 2/1995, 27 (37).

¹⁶ Vgl. das grundlegende Rechtsgutachten des IGH v. 11. 4. 1949 über den Ersatz von im Dienste der UN erlittenen Schäden, *ICJ Reports* 1949, 174 (178 f.); auch Lecheler, *FS Heymanns Verlag*, S. 383 (392). Vgl. zu den Einzelheiten der Rechtssubjektivität (originäre oder abgeleitete, partielle Rechtssubjektivität; Rechtssubjektivität mit Wirkung erga omnes) Seidl-Hohenveldern/Loibl, *Internationale Organisationen*, Rdnr. 0105, 0302 ff.; Epping, in: Ipsen, Knut, *Völkerrecht* (3. Auf. 1990), § 6 Rdnr. 2 ff.; Schermers/Blokker, *International Institutional Law*, § 1565 zu den Einzelheiten der Rechtssubjektivität (originäre oder abgeleitete, partielle Rechtssubjektivität; Rechtssubjektivität mit Wirkung erga omnes); auch zu den früher vertretenen Ansichten, nur Staaten seien Völkerrechtssubjekte, Mosler, *ZaöRV* 22 (1962), 1 (6 ff., 16 ff., 33 ff.), Hartwig, *Die Haftung der Mitgliedstaaten für Internationale Organisationen*, S. 29 ff.; jeweils m.w.N. Auf die Kompetenzen stellt auch Ress, *EuR Beiheft* 2/1995, 27 (30, 36 f. m.w.N.) ab.

¹⁷ Vgl. bereits obige Definition S. 3; Mosler, *ZaöRV* 22 (1962), 1 (10, 18 ff., 33 ff.); Seidl-Hohenveldern/Loibl, *Internationale Organisationen*, Rdnr. 309 ff.

¹⁸ Mosler, *ZaöRV* 22 (1962), 1 (10, 18 ff., 33 ff.)

¹⁹ So Dörr, *EuR* 1995, 334 (343 f.); wohl auch Hilf, in: Grabitz/Hilf, *Kommentar zur EU*, Art. A EUV Rdnr. 25 ff. Dagegen Koenig/Pechstein, *Die EU* (1995), Kap. 2, Rdnr. 4, die hierin nur eine besonders verdichtete Form intergouvernementaler Kooperation sehen; etwas abweichend Pechstein, *Das Kohärenzgebot als entscheidende Integrationsdimension der EU*, *EuR* 1995, 247 (250): "Wesen ..., das einerseits mehr ist als bloß eine vertraglich festgeschriebene Form intergouvernementaler Kooperation, das andererseits aber auch noch nicht das Stadium einer echten internationalen Organisation erreicht hat".

ganisation ihr Handeln nur ihr selbst und nicht den Mitgliedstaaten zuzurechnen ist²⁰. Nicht rechtsfähige Verbände sind dem Recht keineswegs fremd. Es gibt sie beispielsweise im privaten Vereins- und Personengesellschaftsrecht. Auch das Völkerrecht kennt nichtrechtsfähige oder nur nach innen gegenüber den Mitgliedstaaten rechtsfähige Organisationen²¹. Rechtshandlungen der EU könnte es in diesem Fall nicht oder nur gegenüber den Mitgliedstaaten geben.

Hat die EU keine Verbandsstruktur oder sieht man auch nichtrechtsfähige Verbände als *intergouvernementale Konferenz* an, so wäre unter "EU" eine bloße, vertraglich festgeschriebene Form intergouvernementaler Kooperation ohne Rechtspersönlichkeit zu verstehen²². Sie wird auch als *einheitlicher institutioneller Rahmen* für alle von den Mitgliedstaaten verfolgten Politiken betrachtet²³. Bei einer intergouvernementalen Konferenz bleiben die Mitgliedstaaten die Zurechnungssubjekte der nach dem Vertrag vorgenommenen Rechtshandlungen.

I. EUV - eine auf Dauer angelegte völkerrechtliche Einigung

Die europäischen Integrationsverträge sind auf Dauer angelegte völkerrechtliche Verträge, der EUV schon deshalb, weil er gem. Art. A Abs. 2 EUV eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellen und gem. Art. C Abs. 1 EUV die Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele sicherstellen soll. Der Unionsvertrag in seiner heutigen Gestalt setzt also einen dauerhaften Prozeß fort und ist daher selbst auf Dauer angelegt. Hieran ändert die Tatsache nichts, daß eine Weiterentwicklung der EU vorgesehen ist.²⁴

²⁰ Vgl. Seidl-Hohenveldern/Loibl, Internationale Organisationen, Rdnr. 0307; Ress, EuR Beiheft 2/1995, 27 (31 f.).

²¹ Ein ähnlicher Vergleich mit dem Gesellschaftsrecht findet sich bei Seidl-Hohenveldern/Loibl, Internationale Organisationen, Rdnr. 0309 und bei Lecheler, in: FS Heymanns Verlag, S. 383 (391 f.); ebenso Schermers/Blokker, International Institutional Law, §§ 1560, 1565.

²² So BVerfG E 89, 155 (195); Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2, Rdnr. 4, 6; ebenso Beutler, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, 2.1, 2.7 f.; Müller-Graff, The Legal Bases of the Third Pillar and Its Position in the Framework of the Union Treaty, CMLR 1994, 493 (494 f., 506). Ebenso auch Schermers/Blokker, International Institutional Law, § 1562 und Constantinesco, V., La structure du traité instituant l' Union européenne, CDE 1993, 251 (268 f.); beide ohne Untersuchung der Bestimmungen des EUV nach den Voraussetzungen, unter denen sie selbst die Existenz einer internationalen Organisation bejahen. Ebenso v. Simson/Schwarze, Europäische Integration und Grundgesetz, S. 43; Heukels/de Zwaan, in: FS Schermers II, S. 195 (198), die meinen, mehr sei nach dem Willen der Mitgliedstaaten nicht durchsetzbar gewesen. Für eine "Doppelcharakter" wegen des Verbundes mit den Gemeinschaften Pechstein, Rechtssubjektivität für die Europäische Union?, EuR 1996, 137. Weitere Nachweise bei Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (3 f.).

²³ So ohne weitere Prüfung Huber, Der Staatenverbund der Europäischen Union, in: FS Heymanns Verlag, S. 349 (358).

²⁴ Dörr, EuR 1995, 334 (335 f.). A.A. offenbar - ohne weitere Begründung - Heukels/de Zwaan, in: FS Schermers II, S. 195 (202).

II. Verbandsstruktur: Mitglieder und Organe

Im Völkerrecht ist ein Verband eine körperschaftlich strukturierte Staatenverbindung. Für die Schaffung einer untrennbaren, wenn auch aus verschiedenen Teilen bestehenden Einheit spricht bei der EU bereits die Bezeichnung als "Union"²⁵. Für die Schaffung eines Verbandes spricht auch die Feststellung in Art. A EUV, daß die Hohen Vertragsparteien untereinander eine Europäische Union *gründen*. Unter "Gründung" einer Entität auf völkerrechtlicher Ebene wird i.d.R. die Schaffung eines neuen Völkerrechtssubjekts verstanden²⁶. Dafür, daß dies im Rahmen der europäischen Integration nicht anders ist, spricht die identische (Art. 1 EGV, EAGV) bzw. sprachlich nur geringfügig abweichende (Art. 1 EGKSV) Formulierung in den Gemeinschaftsverträgen, durch die unzweifelhaft Völkerrechtssubjekte gegründet wurden²⁷.

1. Mitglieder

Die *körperschaftliche Struktur* setzt voraus, daß die gegründete Einheit Mitglieder hat²⁸. Durchgängig werden die vertragschließenden Staaten im gesamten EUV, z.B. bereits in Art. A Abs. 3, Art. B 3. Spiegelstrich, Art. F und Art. J.1, K.1, O Abs. 1 S. 1 EUV als "*Mitgliedstaaten*" und nicht als "Vertragsstaaten" bezeichnet.²⁹ Art. O EUV regelt, wie andere Staaten *Mitglieder der Union* werden können³⁰. Auch erarbeiten und verwirklichen die *Union und ihre Mitgliedstaaten* gem. Art. J.1 EUV eine GASP. Die Union muß also mehr sein als nur ein Sammelbegriff für die unter diesem Namen handelnden Vertragsstaaten³¹. Denn sonst hätte es genügt zu regeln, daß die Mitgliedstaaten - und nur diese - eine GASP erarbeiten und verwirklichen. Wie durch die gewählte Formulierung der intergouvernementale Charakter der EU betont werden sollte³², ist daher nicht ersichtlich. Auch Art. J.5 Abs. 2 EUV legt die Annahme einer Verbandsstruktur der EU nahe. Darzulegen ist der Standpunkt

²⁵ Heukels/de Zwaan, in: FS Schermers II, S. 195 (200).

²⁶ Dies räumen auch Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2, Rdnr. 1 und Everling, Reflections on the Structure of the European Union, CMLR 1992, 1053 (1059) ein; vgl. auch Dörr, EuR 1995, 334 (335).

²⁷ Vgl. Dörr, EuR 1995, 334 (335).

²⁸ Zur Abgrenzung der "mitgliedschaftlich-genossenschaftlichen" internationalen Organisation von der internationalen Einrichtung, dem überwiegend instrumentalisierten Typ der Staatenverbindung Mosler, ZaöRV 22 (1962), 1 (6 f.).

²⁹ Dies räumen auch Koenig/Pechstein ein, die sich allerdings über den Wortlaut hinwegsetzen wollen ("lediglich eine kosmetische Funktion"), in: Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2, Rdnr. 10. Wie hier v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 1 (9); Dörr, EuR 1995, 334 (335).

³⁰ Als Beweis der Verbandsstruktur aufgeführt von Dörr, EuR 1995, 334 (340); als (nicht hinreichendes) Indiz für die Völkerrechtsfähigkeit angesehen von Streinz, Europarecht (1995), Rdnr. 121 b; Ress, EuR Beiheft 2/1995, 27 (27).

³¹ Im Ergebnis ebenso Dörr, EuR 1995, 334 (336); Ress, EuR Beiheft 2/1995, 27 (28, 31f., 34); Heukels/de Zwaan, FS Schermers II, S. 195 (201); Krenzler/Schneider, EuR 1994, 144 (147); Dafür wohl auch BVerfG NJW 1995, 2216, Ls. 1: "Charakter der EU als Verband souveräner Mitgliedstaaten". A.A. Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 9.

³² So Fink-Hooijer, The Common Foreign and Security Policy of the European Union, EJIL 1994, 173 (177).

der Union und nicht etwa der Standpunkt der Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen³³. Die Einordnung der EU als bloße intergouvernementale Konferenz³⁴ ist also schon mit dem durchgängig verwendeten Vertragswortlaut nicht vereinbar. Dies gilt auch für die Behauptung, die EU sei nur der einheitliche institutionelle Rahmen für verschiedene intergouvernemental betriebene Politiken der Mitgliedstaaten³⁵. Hier wird außerdem übersehen, daß die Gemeinschaften, deren Rechtsnatur als internationale Organisationen jedenfalls anerkannt ist³⁶, Grundlage der EU und Teil des Verbundes sind. Schon die Unvereinbarkeit mit dem Wortlaut macht es sehr zweifelhaft, ob die Einordnung der EU als bloße intergouvernementale Konferenz eine zutreffende Würdigung ihrer Rechtsnatur darstellen kann.³⁷ Für das Gemeinschaftsrecht ist wie im nationalen Recht der - in allen Vertragssprachen verbindliche³⁸ - Wortlaut der auszulegenden Norm Ausgangspunkt der Auslegung.³⁹ Nur wenn die grammatikalische Auslegung zu unvernünftigen, sinnlosen oder absurden Ergebnissen führt oder gegen Zusammenhang, Geist und Ziele der Verträge verstößt oder wegen der Weite des Wortlauts nicht zu einem klaren Ergebnis führt, ist auf andere Auslegungsmethoden zurückzugreifen⁴⁰. Für eine solche "weite, über den Wortlaut der Bestimmung hinausgehende Auslegung" verlangt der EuGH "zwingende Gesichtspunkte"⁴¹. Anhaltspunkte dafür, weshalb im Unionsrecht von diesen allgemein anerkannten Auslegungsgrundsätzen abgewichen werden sollte, sind nicht erkennbar. Auch bei der Auslegung des EUV ist deshalb der Wortlaut als Grenze der Auslegung grundsätzlich zu respektieren. Festzuhalten bleibt also, daß die EU dem Vertragswortlaut gemäß *Mitglieder* hat und jedenfalls insoweit eine Verbandsstruktur aufweist.

³³ So auch v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 1 (9).

³⁴ Dafür aber Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2, Rdnr. 6; Heukels/de Zwaan, FS Schermers II, S. 195 (198 f.); Fink-Hooijer, EJIL 1994, 173 (177).

³⁵ So aber Huber, in: FS Heymanns Verlag, S. 349 (358).

³⁶ Unstr., vgl. Grabitz, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. 189 EGV Rdnr. 11; Simma/Vedder, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. 210 EGV Rdnr. 2 ff.; Röttinger, in: Lenz, EGV, Art. 210 Rdnr. 2; Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 4; Lecheler, FS Heymanns, S. 383 (389) m.N.

³⁷ Ebenso von Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 1 (9, 25).

³⁸ EuGH, 6. 10. 1982, 283/81 - C.I.L.F.I.T., Slg. 1982, 3415 (3430, Tz. 18). Vgl. Streil, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, S. 245 f.

³⁹ Z.B. EuGH, 27. 2. 1962, 10/61 - Kommission/Italien, Slg. 1962, 1 (20); EuGH, 12. 7. 1962, 9/61 - Niederlande/Hohe Behörde (EGKS), Slg. 1962, 433 (471); EuGH, 14. 12. 1962 31, 33/62 - Wöhrmann und Lütticke, Slg. 1962, 1027 (1042); EuGH, 5. 2. 1963, 26/26 - van Gend & Loos, Slg. 1963, 1 (28); EuGH, 15. 7. 1963, 25/62 - Plaumann, Slg. 1963, 211 (237); EuGH, 22. 6. 1976, 119/75 - Terrapin/Terranova, Slg. 1976, 1039 (1061 f.); EuGH, 11. 7. 1985 107/84 - Kommission/Deutschland (Mehrwertsteuer), Slg. 1985, 2655 (2666 ff.); Streil, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, S. 245; Zuleeg, EuR 1969, 97 (99 f.); Bleckmann, Europarecht, Rdnr. 250.

⁴⁰ Z.B. EuGH, 27. 2. 1962, 10/61 - Kommission/Italien, Slg. 1962, 1 (21); EuGH, 27. 3. 1963, 28-30/62 - da Costa, Slg. 1963, 63 (80 f.). Vgl. Bleckmann, Europarecht, Rdnr. 250, 253; ders., NJW 1982, 1177 (1179 f.).

⁴¹ EuGH, 11. 7. 1985 107/84 - Kommission/Deutschland (Mehrwertsteuer), Slg. 1985, 2655 (2667).

2. Zu eigener Willensbildung befähigte Organe der EU

a) Europäischer Rat

Organ der EU ist gem. Art. D EUV der *Europäische Rat*⁴². In ihm kommen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Kommissionspräsident zusammen. Gegen seine Eigenschaft als Organ mag sprechen, daß er, anders als die anderen Organe in Art. E EUV, nicht in der Artikelüberschrift als solches bezeichnet wird und außerdem für ihn eine Sonderregelung getrennt von den Regelungen über die anderen Organe getroffen wurde. Jedoch ist die Sonderregelung zwanglos mit der herausgehobenen Leitungsfunktion des Europäischen Rates zu erklären, einer typischen Organfunktion.⁴³ Die Organeigenschaft ergibt sich auch daraus, daß der Europäische Rat für die Union oder zumindest für die hinter ihr stehenden Mitgliedstaaten mit rechtlich verbindlicher Wirkung handeln soll. Er soll gem. Art. J.3 Nr. 1 EUV Richtlinien für gemeinsame Aktionen im Bereich der GASP beschließen, und gem. Art. J.8 Abs. 1 EUV ist ihm die Formulierung der Grundsätze und gemeinsamen Leitlinien für die GASP vorbehalten⁴⁴.

Der Europäische Rat ist trotz seiner Zusammensetzung aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten und Hinzunahme des Kommissionspräsidenten und trotz des Erfordernisses einstimmiger Beschlußfassung zu *eigener Willensbildung* in der Lage. Denn dies setzt nur voraus, daß das Organ nicht von einem Staat abhängig ist, nicht aber, daß es sich aus unabhängigen Personen zusammensetzt und mit Mehrheit entscheidet⁴⁵. Die Bildung eines autonomen Organwillens ist auch unter dem Erfordernis der Einstimmigkeit möglich, solange die Willensbildung nur nicht von einem bestimmten Mitgliedstaat abhängig ist.⁴⁶ Sonst müßten die Europäischen Gemeinschaften dadurch, daß nach dem Luxemburger Kompromiß von 1966⁴⁷ bis in die achtziger Jahre hinein nur einstimmig entschieden wurde, ihre Eigenschaft als internationale Organisationen verloren haben. Auch die Existenz von Rechtsgrundlagen in den Gemeinschaftsverträgen, die eine einstimmige Entscheidung des Rats verlangen, wäre mit der Forderung, die Organe einer internationalen Organisation dürften nur Mehrheitsentscheidungen treffen, nicht vereinbar. Denn dann würde die Gemeinschaft in diesen Fällen wieder

⁴² Ebenso z.B. Klein/Haratsch, DÖV 1993, 785 (788); Dörr, EuR 1995, 334 (337); Lecheler, FS Heymanns Verlag, S. 383 (388); Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (11). Im vom EP in Auftrag gegebenen Entwurf eines neuen konsolidierten Gesamtvertrages (v. Bogdandy, Ehlermann u.a., A Unified and Simplified Model of the European Communities Treaties and the Treaty on European Union in Just One Treaty) wird dies in Art. 15 ausdrücklich bestimmt.

⁴³ Fastenrath, Die Struktur der erweiterten EU, EuR, Beiheft 1/1994, 101 (103).

⁴⁴ Zur Entwicklung des Europäischen Rates Glaesner, Der Europäische Rat, EuR 1994, 22 ff.

⁴⁵ Ebenso Ress, EuR Beiheft 2/1995, S. 27 (39); Schermers/Blokker, International Institutional Law, § 44.

⁴⁶ Ress, EuR Beiheft 2/1995, 27 (39); Schermers/Blokker, International Institutional Law, § 44; Epping, in: Ipsen, Völkerrecht, § 27 Rdnr. 22, 27 f. A.A. Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 3 Rdnr. 8 f. für "Vertragsorgane".

⁴⁷ EWG-Bull. 1966, Nr. 3, S. 8 ff. (9 f.)

nur als intergouvernementale Konferenz handeln. Das Einstimmigkeitserfordernis ist daher nicht geeignet, zur Abgrenzung rechtsfähiger internationaler Organisationen von intergouvernementalen Konferenzen zu dienen. Vielmehr findet der Interessenausgleich bei einer internationalen Organisation zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb des Organs nach den hierfür festgelegten Regeln statt und endet in einer - gegebenenfalls auch einstimmigen - Entscheidung des Organs, an der alle mitgewirkt haben. Bei nur intergouvernementaler Zusammenarbeit werden demgegenüber multilaterale Verhandlungen geführt, in denen jeder Staat seine Position vertritt und in der es keine gemeinsame Organentscheidung, sondern stets nur ein Verhandlungsergebnis gibt. Auch der Zusammenhang des Ergebnisses ist ein anderer: Während die Entscheidung einer internationalen Organisation innerhalb stabiler Strukturen und einer gemeinsamen Organisation mit gemeinsamen Zielen erfolgt, weist eine bloße intergouvernementale Zusammenarbeit diese Stabilität des Zusammenhangs und die Gleichrichtung bezüglich des innerhalb des gemeinsamen Rahmens zu erreichenden Ziels nicht zwangsläufig oder nicht mit vergleichbarer Intensität oder Dauer auf. Durch die EU soll, wie aus ihrer Präambel und Art. A Abs. 2 EUV hervorgeht, sogar ein noch höheres Maß an Gemeinsamkeit erreicht werden als in den Gemeinschaften. Es sollen weitere gemeinsame stabile Strukturen an die Stelle intergouvernementaler Kooperation treten. Insbesondere weist die EU gegenüber der EPZ ein wesentlich weiter entwickeltes Organisationsgefüge und eine ausdifferenziertere Primärrechtsordnung auf⁴⁸. In diesem Verbandszusammenhang und nach dieser ausdifferenzierteren Primärrechtsordnung trifft der Europäische Rat seine Entscheidungen. Trotz des Einstimmigkeitserfordernisses ist der Europäische Rat also ein zu eigener Willensbildung befähigtes Organ, wie es der Wortlaut des Art. D EUV nahelegt.

b) Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof

Weitere Unionsorgane sind gem. Art. E EUV das *Europäische Parlament, der Rat, die Kommission und der Gerichtshof*. Da Art. E EUV Parlament, Rat, Kommission und Gerichtshof als Unionsorgane aufzählt, kann es sich bei diesen Organen nicht nur um Organe der Gemeinschaften handeln⁴⁹. Sie sind gleichzeitig Organe der EU. Denn die Organe der EU und nicht die Vertreter der Mitgliedstaaten, versammelt im Rat, sollen gem. Art. E EUV im

⁴⁸ Ress, EuR Beiheft 2/1995, 27 (39).

⁴⁹ So aber Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 1 Rdnr. 3 u. Kap. 3 Rdnr. 15 ff. bezüglich des Rats, die gegen den Wortlaut von Art. E EUV, der ausdrücklich und unter Verwendung der althergebrachten Organbezeichnungen von den Befugnissen der bereits bestehenden Gemeinschaftsorgane nach den Gemeinschaftsverträgen *und* nach dem Unionsvertrag spricht, annehmen, es handle sich beim Rat des Art. E EUV zwar um ein gleich bezeichnetes Organ, das auch ein und denselben Verwaltungsunterbau verwende wie der bekannte EG-Ministerrat, aber ein "vollständiges aliud" sei. Mit einem Wort und bei nur einmaliger Nennung sollen also zwei verschiedene Organe bezeichnet sein. Zudem wird über Art. C EUV und den von ihm vorgesehenen einheitlichen institutionellen Rahmen hinweggegangen. Da ein einheitlicher institutioneller Rahmen vorgesehen ist, müssen die anderen Bestimmungen in diesem Sinne ausgelegt werden, soweit dies möglich ist. Ohne Begründung die Organeigenschaft verneinend Lecheler, in: FS Heymanns, S. 383 (388). Zutreffend spricht das BVerfG, E 89, 155 (176) von "europäischen Organen".

Bereich von GASP und ZJI die Entscheidungen nach den dortigen Kompetenznormen, gem. Art. J.11, K.8 EUV auch über die Haushaltsmittel, treffen⁵⁰.

Zum Teil wird die Eigenschaft der ursprünglichen Gemeinschaftsorgane als Unionsorgane mit *Organleihe*⁵¹, zum Teil mit *Doppelorganschaft* bzw. Organidentität⁵² begründet. Für die Doppelorganschaft der in Art. E EUV aufgezählten Organe spricht, daß Art. E EUV sie, die ursprünglichen Gemeinschaftsorgane, nicht mehr als Gemeinschaftsorgane bezeichnet, sondern sie nur namentlich aufzählt und festlegt, daß sie ihre Befugnisse nach Maßgabe der Gemeinschaftsverträge *und der übrigen Bestimmungen des EUV* ausüben, also auch *Unions-*befugnisse wahrzunehmen haben. Diese Aufzählung in Art. E EUV ohne die Bezeichnung als Gemeinschaftsorgane spricht dagegen, daß hier lediglich eine Organleihe stattfindet. Die Organe werden immerhin *im Unionsvertrag* als Organe aufgeführt⁵³. Ohne eine Verweisung darauf, daß sie nur geliehen sind, liegt es nahe, sie als Organe der Organisation zu betrachten, in deren Gründungsvertrag sie genannt werden, also als (auch) eigene Organe der EU. Für Doppelorganschaft ist zudem anzuführen, daß bis zum Inkrafttreten des Unionsvertrags noch deutlich zwischen den Organen der Gemeinschaften und den Organen, die im Rahmen der Vorläuferin der GASP, der EPZ, tätig wurden, unterschieden wurde, während nun die an der Gestaltung der GASP beteiligten Institutionen mit den Organen der Gemeinschaften identisch sind⁵⁴. Auch die Bezeichnung als "einheitlicher institutioneller Rahmen" in Art. C EUV spricht für eine Doppelorganschaft. Denn im Falle einer bloßen Leihe wären die Organstrukturen nicht einheitlich. Einheitlich sind sie nur bei Annahme einer Doppelorganschaft.⁵⁵ Dies ergibt auch ein Vergleich mit den Gemeinschaften, die aufgrund des Vertrages über gemeinsame Organe von 1957 und des Fusionsvertrages von 1965 einheitliche Organe haben. Auch hier ließ nicht eine Gemeinschaft den anderen ihre Organe. Vielmehr wurden die Organe zur Verfestigung der Integration schon damals zu einem einheitlichen institutionellen Rahmen zusammengefaßt. Außerdem hätte Art. E EUV in die einzelnen Gemeinschaftsverträge oder in den Vertrag über gemeinsame Organe von 1957 und den Fusionsvertrag von 1965 aufgenommen werden müssen und dürfte nicht zu den Gemeinsamen

⁵⁰ Hinsichtlich letzterer gegen den Vertragswortlaut anscheinend a.A O'Keeffe, Recasting the Third Pillar, CMLR 1995, 893 (904).

⁵¹ Für Organleihe Curtin, CMLR 1993, 17 (26), die allerdings die Rechtsfähigkeit der Union ohne eingehendere Prüfung verneint. Ebenso Heukels/de Zwaan, FS Schermers II, S. 195 (206 f.); Everling, CMLR 1992, 1053 (1061); Glaesner, Willensbildung und Beschlußverfahren in der Europäischen Union, EuR Beiheft 1/1994, 25 (35); ders., EuR 1994, 22 (31). Ebenso unter Ausschluß des Rats auch Koenig/Pechstein, Kap. 3 Rdnr. 23 ff.

⁵² Ress, EuR Beiheft 2/1995, 27 (36, 38 f.); ders., JuS 1992, 985 (987); Klein/Haratsch, DÖV 1993, 785 (788). Dazu Dörr, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, EuR 1995, 334 (337, Fn. 19) m.w.N. Wohl auch Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (11 f.): "Doppelfunktion" von Rat und Kommission.

⁵³ Ebenso Klein/Haratsch, DÖV 1993, 785 (788); Ress, JuS 1992, 985 (987).

⁵⁴ So auch die "Insider" Burghardt/Tebbe, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, EuR 1995, 1 (5 f.).

⁵⁵ Ebenso Ress, EuR Beiheft 2/1995, 27 (36). Dies übersehen offenbar Heukels/de Zwaan, FS Schermers II, S. 195 (206 f.).

Bestimmungen über die Union gehören, wenn er nicht Unions-, sondern nur der Union geliehene Gemeinschaftsorgane betreffen sollte⁵⁶. Dafür, daß in Art. E EUV Unions- und nicht Gemeinschaftsorgane aufgezählt werden, spricht auch, daß der Rechnungshof, der keine Unionsaufgaben außerhalb der Gemeinschaften hat, zwar in Art. 4 EGV, nicht aber in Art. E EUV genannt wird⁵⁷. Auch die Tatsache, daß die Deckung der Verwaltungskosten von GASP und ZJI aus dem Haushalt der Gemeinschaften in Art. J.11 Abs. 2 S. 1 EUV für die GASP und in Art. K.8 Abs. 2 S. 1 EUV für die ZJI besonders geregelt worden ist, spricht dafür, daß die Organe nicht nur Gemeinschafts-, sondern auch Unionsorgane sind. Wären sie nur Gemeinschaftsorgane, so wäre eine Deckung ihrer Kosten als geliehene Organe aus einem anderen Haushalt selbstverständlich und nicht unbedingt regelungsbedürftig; zu erwarten wäre allenfalls eine Regelung über die Kostenerstattung an die Gemeinschaften. Eine Regelung mußte dagegen zwangsläufig erfolgen, wenn die Organe des Art. E EUV zwar Unionsorgane sind, aber ihre Kosten nicht von der EU, sondern von den Gemeinschaften gedeckt werden.

Entscheidend für die Doppelorganschaft spricht, daß die Doppelorganschaft ein gleichzeitiges Tätigwerden der Organe für die EU und für eine der Gemeinschaften im Rahmen der dortigen Zuständigkeiten unter Wahrung der Kohärenz⁵⁸ besser erklären kann. Denn gem. Art. C Abs. 2 EUV sollen Rat und Kommission jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich die Durchführung von Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik - teils EU-, teils Gemeinschaftspolitiken - sicherstellen und sind gleichzeitig für die Kohärenz aller Maßnahmen in diesen Politiken verantwortlich.⁵⁹ Bei Annahme einer Organleihe müßten die Organe also bei ein- und demselben Rechtsakt und bei Erfüllung ein- und derselben organisationsübergreifenden Pflicht zur Kohärenz⁶⁰ gleichzeitig als eigene und als geliehene Organe handeln - eine unnötig komplizierte Konstruktion. Es ist somit von Doppelorganschaft auszugehen: Wenn die in Art. E EUV aufgezählten Organe für die EU handeln, tun sie dies als Unionsorgane. Die EU hat also den Europäischen Rat, den Ministerrat, die Kommission, das Parlament und den Gerichtshof als eigene Organe.

Auch diese Organe sind zu *eigener Willensbildung* fähig. Für den Rat ergibt sich dies aus den zum Europäischen Rat dargelegten Grundsätzen. Die Abgeordneten des Parlaments sind gem. Art. 4 Abs. 1 S. 2 des Beschlusses und Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung weder an Aufträge noch an Weisungen gebunden.

⁵⁶ Wesentliche Bestimmungen des Fusionsvertrages wurden durch Art. P EUV aufgehoben und durch die Bestimmungen des EUV ersetzt.

⁵⁷ Dies dürfte also nicht Unachtsamkeit sein, wie Curtin, CMLR 1993, 17 (25) annimmt, sondern Absicht.

⁵⁸ Zur Kohärenz näher unten S. 16, S. 19 ff.

⁵⁹ Pechstein, EuR 1995, 247 (254). Für die Möglichkeit eines *gleichzeitigen* Tätigwerdens nach Unionsvertrag und Gemeinschaftsrecht im Einzelfall Ress, EuR Beiheft 2/1995, 27 (38).

⁶⁰ Zur organisationsübergreifenden Geltung des Kohärenzgebots, für die Art. C Abs. 2 EUV mit der gleichzeitigen Nennung von EU- und EG-Kompetenzbereichen als Geltungsbereiche das entscheidende Argument ist, unten S. 19 ff.

Auch die Kommissare haben gem. Art. 157 Abs. 2 EGV ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft auszuüben und dürfen keine Anweisungen anfordern oder entgegennehmen. Für die Richter des EuGH und die Generalanwälte ergibt sich ihre Unabhängigkeit aus Art. 166, 167 EGV. Die EU hat somit - außer dem Europäischen Rat - den Ministerrat, die Kommission, das Parlament und den Gerichtshof als eigene, zu selbständiger Willensbildung befähigte Organe⁶¹.

3. Haushaltsmittel

Ein weiteres verbandstypisches Merkmal sind eigene Haushaltsmittel⁶². Sie werden allerdings nicht als Voraussetzung der Rechtssubjektivität angesehen⁶³. Die EU verfügt nicht von vornherein über eigene Mittel. Die Verwaltungsausgaben der GASP und die der ZJI werden vom EG-Haushalt getragen (Art. J.11 Abs. 2 S. 1, Art. K.8 Abs. 2 S. 1 EUV). Über die Mittel für operative Ausgaben muß dagegen gesondert entschieden werden. Sie können ebenfalls zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehen. Der Rat kann aber auch beschließen, daß sie zu Lasten der Mitgliedstaaten gehen. Festzuhalten ist jedenfalls, daß diese Mittel vom Gemeinschaftshaushalt und von den Haushalten der Mitgliedstaaten zu trennen sind.⁶⁴ Für die Existenz eines eigenen Unionshaushalts könnte allenfalls Art. F Abs. 3 EUV angeführt werden, nach dem sich die Union mit den Mitteln ausstattet, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind⁶⁵. Jedoch handelt es sich bei Art. F Abs. 3 EUV um eine sehr unklare Bestimmung, die sich zwar auf den ersten Blick auf die Haushaltsmittel beziehen könnte, die aber angesichts der klaren Sonderregelungen in Art. J.11 und K.8 EUV keine generelle, diese aufhebende oder ihre Umgehung ermöglichende Bestimmung sein kann. Aus Art. F Abs. 3 EUV läßt sich also nichts für einen eigenen Haushalt der EU herleiten, was sich nicht aus den genannten Spezialbestimmungen ergäbe.⁶⁶ Zumindest ist aber durch den einheitlichen institutionellen Rahmen sichergestellt, daß die Organe der EU, wenn sie sich denn zum Tätigwerden entschließen, auch dafür sorgen, daß der EU für Maßnahmen der GASP und der ZJI die nötigen Mittel zur Verfügung stehen. Die Frage der Mittel läßt sich daher nicht als entscheidendes Indiz gegen die Rechtssubjektivität der EU anführen.

⁶¹ Mit gleichem Ergebnis Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (11 ff.).

⁶² Hilf, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. A EUV Rdnr. 32.

⁶³ Vgl. obige Definition S. 3.

⁶⁴ Vgl. Fink-Hooijer, EJIL 1994, 173 (184 f.); Ress, EuR Beiheft 2/1995, 27 (28); Everling, CMLR 1992, 1053 (1066).

⁶⁵ Erwogen in BVerfG E 89, 155 (194).

⁶⁶ BVerfG E 89, 155 (194). Vgl. zu den Spezialbestimmungen Fink-Hooijer, EJIL 1994, 173 (184).

III. Übertragung von Aufgaben

Die EU hat die in Art. B EUV aufgeführten *Aufgaben* von der Förderung eines ausgewogenen und dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, der Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene, der Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedstaaten über die Entwicklung einer engen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres bis zur vollen Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und seiner Weiterentwicklung. Weiterhin hat die EU die Aufgabe, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten (Art. A Abs. 3 EUV).

Die *Union* und die Mitgliedstaaten erarbeiten und verwirklichen gem. Art. J.1 Abs. 1 und 3 eine GASP⁶⁷ durch die Errichtung einer regelmäßigen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und durch die stufenweise Durchführung gemeinsamer Aktionen⁶⁸. Zwischen EU und GASP-Säule darf daher nicht getrennt werden.⁶⁹ Die GASP ist also nicht ein von der EU als "Dach" zu unterscheidender separater Verband, sondern eine gemeinsame Aufgabe der Union und der Mitgliedstaaten, eine "unionsunmittelbare Politik"⁷⁰. Darüber hinaus wird die GASP als *Gemeinsame* Politik bezeichnet, wie dies auch bei den Gemeinschaftspolitiken, z.B. der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), der Fall ist. Eine gemeinsame Politik ist mehr als eine bloße *Zusammenarbeit* der Mitgliedstaaten. Sie soll - dies belegt die Verwendung des Begriffes der Gemeinsamen Politik auch im Recht der alten Gemeinschaften - von einem gemeinsam gegründeten Verband, der EU, als deren Aufgabe betrieben werden. Für dieses Ergebnis spricht auch die englische Fassung: Während in der EPZ die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten gemeinsam handelten ("acted in common"), sollen die Ziele der GASP durch gemeinsame - besser wäre: gemeinschaftliche - Aktionen (im Englischen ist die Bezeichnung klarer: "joint action" anstelle von "acted in common") erreicht werden.⁷¹

Nur in der ZJI ist nicht von Aufgaben der Union die Rede. Hier wird vielmehr auf anderswo - im EGV - geregelte Ziele der EU, insbesondere auf die Herstellung der Freizügigkeit, hingewiesen, zu deren Verwirklichung *die Mitgliedstaaten* bestimmte Bereiche als *Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse* betrachten. Hier lautet die Bezeichnung auch *Zusammenarbeit* in den Bereichen Justiz und Inneres, wie bis zum Inkrafttreten des EUV Außenpolitik als Europäische Politische *Zusammenarbeit* durch die Mitgliedstaaten der Gemeinschaften betrieben wurde. Wie Art. K.3 Abs. 2, Art. K.4 und Art. K.9 EUV zu entnehmen ist, hat die Union aber jedenfalls die Aufgabe, diese Zusammenarbeit zu organisieren und zu fördern. Selbst insoweit liegt also eine *Unionsaufgabe*, eine "unionsunmittelbare Politik"⁷², vor.

⁶⁷ Vgl. v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 1 (9).

⁶⁸ Vgl. v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 1 (9); Ress, JuS 1992, 985 (986).

⁶⁹ Dies übersehen Heukels/de Zwaan, FS Schermers II, S. 195 (203 f.).

⁷⁰ So Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (7).

⁷¹ Ebenso zu den Begriffen Fink-Hooijer, EJIL 1994, 173 (174), die aber die Rechtspersönlichkeit der EU verneint, a.a.O. S. 177.

⁷² So Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (7).

IV. Eigene Rechte und Pflichten der EU

Rechtsfähigkeit setzt weiter voraus, daß die EU Trägerin von konkreten völkerrechtlichen Rechten und Pflichten ist⁷³, d.h. "Zurechnungsendsubjekt" und nicht nur "Durchgangsstation" bei der Zurechnung von Rechten und Pflichten ihrer Mitgliedstaaten⁷⁴. Die Wahrnehmung des gemeinsamen Interesses muß durch die Übertragung der Befugnisse so stark verselbständigt sein, daß sie mit der Wahrnehmung der Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten nicht verwechselt werden kann⁷⁵. Hierfür ist jedenfalls der EUV maßgeblich. Es gibt zudem Anhaltspunkte dafür, daß die EU Handlungsmacht auch aus den Gemeinschaftsverträgen herleiten kann⁷⁶. Deren Völkerrechtssubjektivität müßte dazu auf die EU übergegangen sein. Die Übernahme der Gemeinschaftsbefugnisse durch die EU setzt allerdings voraus, daß die Gemeinschaften - unter Hinzufügung von GASP und ZJI - zur Europäischen Union fusioniert haben.

1. (Kein) Übergang der Gemeinschaftskompetenzen durch eine Fusion der Gemeinschaften in der EU: Kohärenz statt Fusion

Die Fortsetzung einer Organisation durch eine andere ist grundsätzlich möglich, wie das Beispiel der OECD⁷⁷ zeigt, durch die die OEEC⁷⁸ neu verfaßt wurde. Deren Rechtspersönlichkeit setzt die OECD fort⁷⁹. Auch eine Fusion der Gemeinschaften in der EU unter Hinzunahme von GASP und ZJI ist daher möglich. Fraglich ist aber, ob sie erfolgt ist.

a) Wortlaut

Gegen eine Fusion spricht Art. A Abs. 3 EUV, der bestimmt, daß GASP und ZJI die Gemeinschaften ergänzen, während letztere die Grundlage der Union bilden. Art. A Abs. 3 EUV geht also offenbar nicht von einer Identität von Gemeinschaften und Union aus⁸⁰. Zudem werden Gemeinschaften und Union in einigen weiteren Vorschriften des EUV ausdrücklich als nicht-

⁷³ Dörr, EuR 1995, 334 (340); Schweitzer/Hummer, Europarecht (1996), Rdnr. 66 f. und Heukels/de Zwaan, FS Schermers II, S. 195 (201). Letztere verneinen dies allerdings ohne nähere Untersuchung für die EU. Vgl. bereits oben S. 3.

⁷⁴ Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 4.

⁷⁵ Mosler, ZaöRV 22 (1962), 1 (34 f.).

⁷⁶ So v. Bogdandy/Nettesheim, NJW 1995, 2324 (2324 ff.); dies., EuR 1996, 3 (3 ff.); wohl auch Klein/Haratsch, DÖV 1993, 785 (788) - "sind die drei präexistenten Gemeinschaften rechtsfähige internationale Organisationen und werden von der Union unter einem Dach zusammengefaßt", "Handlungsmöglichkeiten der EU ... definiert durch die Kompetenzen, die ihr in den jeweiligen Pfeiler-Bereichen zustehen", anders aber offenbar auf S. 792 f.: "unveränderte institutionelle Grundordnung".

⁷⁷ Organisation for Economic Cooperation and Development.

⁷⁸ Organisation for European Economic Cooperation.

⁷⁹ Vgl. Mosler, ZaöRV 22 (1962), 1 (26 f.) m.N.

⁸⁰ Vgl. Burghardt/Tebbe, EuR 1995, 1 (4 f.); Everling, CMLR 1992, 1053 (1059); Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 10.

identisch behandelt. So soll die *Union* gem. Art. B Abs. 1 EUV letzter Spiegelstrich den *gemeinschaftlichen* Besitzstand wahren und weiterentwickeln. Art. B Abs. 2 EUV unterscheidet zwischen dem *Recht der Union* und dem *Recht der Gemeinschaft*. Art. E EUV erlegt den Organen auf, ihre Befugnisse einerseits nach den *Gemeinschaftsverträgen* und andererseits nach dem *Unionsvertrag* auszuüben. Gem. Art. K.1 EUV bleiben die Zuständigkeiten der EG und damit ihre Verbandskompetenz auch bei Aktivitäten im Rahmen der ZJI unbeschadet erhalten. Gegen die Fusion der Gemeinschaften in der EU spricht zudem die Bestimmung in Art. M EUV, wonach der EUV die Gemeinschaftsverträge vorbehaltlich der Änderungsbestimmungen und der Schlußbestimmungen des EUV unberührt läßt. Die Gemeinschaftsverträge (Art. 210 f. EGV, Art. 184 f. EAGV und Art. 6 EGKS) aber bestimmen nach wie vor, daß die Gemeinschaften eigenständige Rechtssubjekte sind.⁸¹ Schon der Fortbestand der entsprechenden Artikel der Gemeinschaftsverträge läßt es sehr zweifelhaft erscheinen, ob eine Fusion implizit vorgenommen sein kann. Darüber hinaus wäre die Fusion eine Grundlagenentscheidung über die organisatorische Verfaßtheit der Gemeinschaften, nämlich über ihre Beendigung. Eine solche Grundlagenentscheidung würde wohl kaum ohne ausdrückliche Bestimmung vorgenommen.⁸² Art. M EUV wäre außerdem überflüssig, wenn er nur die Erhaltung des materiellen Besitzstandes der Union beträfe. Denn dessen Wahrung wird bereits durch Art. B Abs. 1 letzter Spiegelstrich und Art. C Abs. 1 EUV gefordert. Art. M EUV ordnet also vor allem die Unberührtheit der institutionellen Struktur der Gemeinschaften an.⁸³ Bereits der Wortlaut der Verträge spricht also deutlich gegen eine Fusion.

b) Einheitlicher institutioneller Rahmen

Als Ausgangsargument für eine Fusion wird Art. C Abs. 1 EUV angeführt, der für die EU einen *einheitlichen institutionellen Rahmen* vorsieht, der die *Kohärenz und Kontinuität* der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele sicherstellt⁸⁴. Dem entsprechen die Bezeichnungen der Organe als "Rat der Europäischen Union", "Europäische Kommission", "Europäisches Parlament" und "Europäischer Gerichtshof".⁸⁵ Die Gemeinschaften sollen keine selbständigen Glieder der EU sein, weil sie nun keine selbständigen Organe mehr hätten und dadurch ihre bisherige Selbständigkeit verlören. Denn bei Organidentität sei die Konstituierung unter-

⁸¹ Hilf, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. A EUV Rdnr. 5; Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (6).

⁸² Ebenso Dörr, NJW 1995, 3162 (3162).

⁸³ Dörr, NJW 1995, 3162 (3162); Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (6).

⁸⁴ So v. Bogdandy/Nettesheim, NJW 1995, 2324 (2325 f.); dies., EuR 1996, 3 (11 f.).

⁸⁵ Der Rat hat sogar beschlossen, seine Bezeichnung entsprechend zu ändern, Beschluß des Rates v. 8. 11. 1993 über seine Bezeichnung im Anschluß an das Inkrafttreten des EUV, ABl. L 281/18, ber. ABl. L 285/41; Art. 13 der Geschäftsordnung des Rats v. 7. 12. 1993, ABl. L 304/1 (3), zuletzt geändert durch Beschluß v. 6. 2. 1995, ABl. L 31/14. Hierauf stützen sich v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 3 (5, 7); dies., NJW 1995, 2324 (2326) für ihre Annahme einer Fusion.

schiedlicher Rechtssubjekte nicht sinnvoll. Die Einheit der Organe begründe die Einheit der Organisation.⁸⁶

Art. 1 und 9 Fusionsvertrag 1965 sind jedoch gem. Art. P Abs. 1 EUV nicht aufgehoben. Die Bezeichnungen "Rat der Europäischen Gemeinschaften" und "Kommission der Europäischen Gemeinschaften" geben deshalb aufgrund fortgeltenden, gegenüber derartigen Beschlüssen der Organe vorrangigen Primärrechts die Rechtslage nach wie vor zutreffend wieder⁸⁷. Die Kommission bezeichnet sich - dem entsprechend - amtlich immer noch als "Kommission der Europäischen Gemeinschaften". Eine lückenlose Indizienkette für eine Einschätzung der Stellung Organe als reine Unionsorgane durch diese selbst liegt also nicht vor. Davon abgesehen verliert die neue Selbstbezeichnung der Organe ihren Sinn nicht, wenn man eine Fusion verneint. Denn auch dann, wenn man nur die Wahrnehmung von Unionskompetenzen in den Bereichen GASP und ZJI durch die ursprünglichen Gemeinschaftsorgane annimmt, bleibt die Bezeichnung sinnvoll, wenn man ihre Doppelorganschaft berücksichtigt⁸⁸. Handeln die Organe nach dem EUV, ist nämlich ihre Bezeichnung als "Rat der Europäischen Union", "Europäische Kommission" usw. richtig. Handeln sie hingegen als Gemeinschaftsorgane, sind sie nach vorrangigem Primärrecht auch weiterhin als solche zu bezeichnen.⁸⁹ Das Phänomen gemeinsamer Organe ist zudem nicht neu: Auch die Gemeinschaften hatten schon gemeinsame Organe, ohne daß deshalb ihre Fusion erfolgt wäre. Es bestand also schon vor Inkrafttreten des EUV eine Organunion dreier selbständiger Organisationen, deren Organe bereits eine funktionelle Einheit bildeten⁹⁰. Die Organe handelten schon bei den Gemeinschaften nur für dasjenige Rechtssubjekt, dessen Kompetenzen sie wahrnahmen.

Für die EU ergibt sich nichts anderes daraus, daß die Unionsorgane ihre Befugnisse gem. Art. E EUV "nach Maßgabe" der jeweiligen Verträge ausüben⁹¹. Dies ist sprachlich mehrdeutig und läßt sich auch mit einer bloßen Organfusion erklären. Die Formulierung wurde auch in den Gemeinschaftsverträgen, z.B. Art. 4 EGV, verwendet, ohne daß hiermit eine Organisationsfusion bezeichnet wurde. Für das Vorliegen einer Organfusion ohne Organisationsfusion spricht demgegenüber, daß die Organe je nach der vertraglichen Grundlage nach ganz unterschiedlichen Verfahren entscheiden. Die Fusion der Organe zu einem einheitlichen institutionellen Rahmen läßt sich daher auch als Sicherung des widerspruchsfreien und kontinuierlichen Zusammenhangs der Gemeinschaften, der GASP und der ZJI, verstehen. Dieses auf die anderen Teile abgestimmte Vorgehen unter Vermeidung unabgestimmter, widersprüchlicher,

⁸⁶ So v. Bogdandy/Nettesheim, NJW 1995, 2324 (2325 f.); dies., EuR 1996, 3 (11 f., 15 f.).

⁸⁷ Ebenso Dörr, NJW 1995, 3162 (3164): Der entsprechende Ratsbeschluß verstößt also gegen Primärrecht.

⁸⁸ Dazu oben S. 10 ff.

⁸⁹ Zur Terminologie ebenso Hölscheidt/Baldus, EU und EG als terminologisches Problem, DVBl. 1996, 1409 (1411). Ebenso zu den Bezeichnungen "Gemeinschaftsrecht" und "Unionsrecht" Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (7).

⁹⁰ EuGH, 15. 7. 1960, 27, 39/59 - Campolongo, Slg. 1960, 819 (849). Vgl. Dörr, NJW 1995, 3162 (3163), Art. 24 Fusionsvertrag 1965: "einzige Verwaltung dieser Gemeinschaften".

⁹¹ So aber v. Bogdandy/Nettesheim, NJW 1995, 2324 (2326); dies., EuR 1996, 3 (11 f.).

konterkarierender Maßnahmen in den verschiedenen Organisationen und Organisationsformen ist "Kohärenz"⁹². Aus der Fusion der Organe und aus Art. C EUV läßt sich also nichts gegen den Wortlaut der anderen Bestimmungen und nichts für die Fusion der Organisationen herleiten.

**c) Einheitlichkeit der Unionsrechtsordnung ohne Einheitlichkeit der Organisation:
Einheitliche Vorgaben und Kohärenz**

Zur Begründung der Fusionsthese wird aus der Einheitlichkeit der Organe und ihrem daraus resultierenden einheitlichen Gestaltungswillen sowie aus den die Unionsteile durch gemeinsame Vorgaben verbindenden Bestimmungen der Art. B, C und F EUV die Einheit der Unionsrechtsordnung gefolgert. Die Einheit der Unionsrechtsordnung soll sich auf die Organisation erstrecken⁹³.

aa) Einheitliche Rechtsordnung der EU: Gemeinsame Ziele und einheitliche Vorgaben als oberste Ebene in der Normenhierarchie des Gemeinschaftsrechts

Die Einheitlichkeit der Unionsrechtsordnung kann sich vor allem aus solchen Bestimmungen des EUV ergeben, die für die Union selbst und - mit Vorrang vor dem Gemeinschaftsrecht⁹⁴ - für die Gemeinschaften gelten. Die drei Gemeinschaften wurden und werden in der Tat bereits als Teile *einer einheitlichen Rechtsordnung* verstanden und die Verträge systematisch jeweils im Zusammenhang mit den anderen ausgelegt⁹⁵. Ebenso gebietet für die EU das Ko-

⁹² Def. z.B. bei Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 1 Rdnr. 13 (die allerdings konsequenterweise nicht von Organisationen, sondern von "verklammerten Politikbereichen" sprechen, vgl. oben S. 5 ff. zur EU als internationaler Organisation); dies., Die EU, Kap. 2 Rdnr. 12. Ebenso Heukels/de Zwaan, FS Schermers II, S. 195 (196); Constantinesco, V., CDE 1993, 251 (267 f.); Krenzler/Schneider, EuR 1994, 144 (145 f.).

⁹³ V. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 3 (18 f., 21 f.); dies., NJW 1995, 2324 (2327).

⁹⁴ Die Frage nach einem Vorrang des Unionsrechts und damit nach einer Normenhierarchie des Unionsrechts wirft bereits Ress, JuS 1992, 985 (985) auf.

⁹⁵ Insoweit zutreffend v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 3 (17); dies., NJW 1995, 2324 (2326); dies., in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. 1 EGV Rdnr. 3. Im Gemeinschaftsrecht gibt es für die systematische Auslegung wie im nationalen Recht verschiedene Ebenen. Eine Norm kann mit dem System der einzelnen Vorschrift, der sie angehört, mit dem Abschnitt, in dem sie steht, (vgl. z.B. EuGH, 14. 12. 1962, 31, 33/62 - Wöhrmann und Lütticke, Slg. 1962, 1027 (1042); EuGH, 10. 10. 1978, 3/78 - Centrafarm, Slg. 1978, 1823 (1840)) oder mit dem gesamten Vertragssystem (z.B. EuGH, 3. 2. 1976, 59/75 - Manghera, Slg. 1976, 91 (100); EuGH 29. 11. 1978, 83/78 - Pigs Marketing Board, Slg. 1978, 2347 (2369); EuGH, 27. 2. 1980, 168/78 - Kommission/Frankreich (Branntweinbesteuerung), Slg. 1980, 347 (359) in Beziehung gesetzt werden und darüber hinaus mit den anderen Gemeinschaftsverträgen und ihren Bestimmungen (z.B. EuGH 17. 12. 1970, 25/70 - Köster, Slg. 1970, 1161 (1174); EuGH, 21. 2. 1973 - Europemballage und Continental Can, Slg. 1973, 215 (2443 f.); EuGH, Gutachten v. 14. 12. 1991, GA 1/91 - EWR, Ls. 1, Slg. 1991, 6079 (6080, 6102). Die Einheit der Gemeinschaftsrechtsordnung bejahen auch Streil, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, 7.2.4.3, S. 246 f.; Oppermann, Europarecht (1991), Rdnr. 581.

härenzgebot, zur Vermeidung unabgestimmter, widersprüchlicher, konterkarierender Maßnahmen⁹⁶ jeden Teil der Unionsrechtsordnung mit den anderen Teilen in Beziehung zu setzen und im Lichte der Einheit der Unionsrechtsordnung auszulegen. Das Handeln nach den verschiedenen Verträgen ist also einheitlich auszurichten⁹⁷.

Die Einheitlichkeit der Unionsrechtsordnung wird zunächst durch die einheitlichen Vorgaben für das Handeln nach den verschiedenen Verträgen, die *nationalen Identitäten* (Art. F Abs. 1 EUV⁹⁸) und die *Menschenrechte* (Art. F Abs. 2 EUV) zu achten, hergestellt⁹⁹. Diese einheitlichen Vorgaben gelten vertragsübergreifend für alle Bereiche der EU¹⁰⁰. Sie sind Teil der Gemeinsamen Bestimmungen und haben Vorrang vor jedem anderen Recht in der Union, also auch vor dem Gemeinschaftsrecht, soweit dieses größere, die nationalen Identitäten oder die Menschenrechte weniger achtende Handlungsspielräume zuläßt¹⁰¹. Denn ersichtlich sind die Verpflichtungen der EU in den Anfangsbestimmungen, insbesondere bezüglich der Menschenrechte, für *alle* Teile der EU gedacht. Dies ergibt sich vor allem aus der Bezeichnung als "Gemeinsame Bestimmungen", die angesichts der ausdrücklichen Erwähnung der Gemeinschaften u.a. in Art. A Abs. 3 EUV und ihrer Stellung am Anfang bereits vor den Änderungsbestimmungen nicht nur gemeinsame Bestimmungen von GASP und ZJI, sondern auch für die Gemeinschaften sind. Denn die Einführung gemeinsamer Bestimmungen ist eine ausdrückliche Änderung i.S.d. Art. M EUV, der die Gemeinschaftsverträge für nur durch die ausdrücklichen Änderungen der Gemeinschaftsverträge und die Schlußbestimmungen geändert und im übrigen unberührt erklärt. Neben den Bestimmungen zur Änderung der Gemeinschaftsverträge und den Schlußbestimmungen sind daher auch die Gemeinsamen Bestimmungen als bindend für die Gemeinschaften anzusehen.¹⁰² Art. F Abs. 2 EUV hat somit nicht nur im Bereich von GASP und ZJI konstitutive Wirkung für die Verpflichtung auf die Menschenrechte, sondern schafft zugleich - und zwar ohne eine besondere Durchgriffsregelung - einen neuen Geltungsgrund für die Menschenrechte im Gemeinschaftsrecht¹⁰³. Dies wird nicht dadurch ausgeschlossen, daß der Gerichtshof gem. Art. L EUV die Beachtung des Art. F Abs. 2 EUV nicht kontrollieren kann (was zu einem effektiven Menschenrechtsschutz erforderlich ist)¹⁰⁴. Denn das Fehlen lückenloser gerichtlicher

⁹⁶ Vgl. Definition S. 16.

⁹⁷ So v. Bogdandy/Nettesheim, NJW 1995, 2324 (2326); dies., EuR 1996, 3 (7, 10).

⁹⁸ Dazu Lerche, Achtung der nationalen Identität, in: FS Schippel (1996), S. 919 ff.; Hilf, Europäische Union und nationale Identität der Mitgliedstaaten, in: GS Grabitz (1995), S. 157 ff.

⁹⁹ So v. Bogdandy/Nettesheim, NJW 1995, 2324 (2326); dies., EuR 1996, 3 (7, 10).

¹⁰⁰ So v. Bogdandy/Nettesheim, NJW 1995, 2324 (2325); dies., EuR 1996, 3 (10, 16).

¹⁰¹ Ebenso Pechstein, EuR 1995, 247 (255) für das Kohärenzgebot; dazu unten S. 21.

¹⁰² Vgl. Hilf, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. F EUV Rdnr. 1; Pechstein, EuR 1995, 247 (252); Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 23 ff. (29, 31) m.w.N.

¹⁰³ Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 23 ff. (31); v. Bogdandy/Nettesheim, NJW 1995, 2324 (2325); dies., EuR 1996, 3 (10).

¹⁰⁴ Der Gerichtshof kann sich also weiterhin nur auf Art. 164 EGV stützen, Pernice, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. 164 EGV Rdnr. 42.

Überprüfbarkeit ändert nichts an der Eigenschaft als Rechtsgrundlage¹⁰⁵. Die Schaffung eines neuen Geltungsgrundes für die Menschenrechte dient vor allem der Rechtssicherheit im Gemeinschaftsrecht. Sie bestätigt den derzeitigen Entwicklungsstand des Menschenrechtsschutzes in der Rechtsprechung¹⁰⁶ und schließt - allerdings ohne justitiabel zu sein - für das Gemeinschaftsrecht wie für den EUV ein Zurückgehen des EuGH hinter seine derzeit geltenden Grundsätze aus.¹⁰⁷ Zur Zeit gibt es also im EG-Recht im Bereich der Menschenrechte keine Handlungsspielräume, die über die nach Art. F Abs. 2 EUV festgeschriebenen hinausgingen.

Die Einheitlichkeit der Unionsrechtsordnung folgt weiter daraus, daß die EU gem. Art. B EUV *Ziele* hat, die die der Gemeinschaftsverträge im großen und ganzen umfassen¹⁰⁸. Auch die Unionsziele sind als Bestandteil der Gemeinsamen Bestimmungen für die Gemeinschaften verbindlich. Die einheitlichen Vorgaben in Art. B und F EUV sind also als Zusammenfassung der für alle Bereiche der EU geltenden Grundsätze zu einer Art Allgemeinem Teil, als Ausdruck des Verbundes der verschiedenen Teile, zu verstehen.

Die Einheitlichkeit der Rechtsordnung stützt sich außerdem auf die *Einheitlichkeit* des Vertragsänderungsverfahrens (Art. N EUV) und des Beitritts (Art. O EUV). Art. N EUV rationalisiert das Vertragsänderungsverfahren dadurch, daß er es vereinheitlicht¹⁰⁹ und zu einer parallelen, die Kohärenz währenden Änderung zwingt.

bb) Kohärenz, keine Einheitlichkeit der Organisation infolge der Einheit der Rechtsordnung

Die Feststellung, daß die EU eine einheitliche Rechtsordnung hat, zwingt aber nicht zur Annahme einer automatischen Fusion der Organisationen. Die Einheit der Rechtsordnung erlaubt durchaus auch strukturelle und inhaltliche Unterschiede der Teilbereiche¹¹⁰. Eine einheitliche Rechtsordnung kann also für bestimmte Bereiche Sonderregelungen, vor allem im organisatorischen und materiellen Bereich, aufweisen. Die Möglichkeit, eine einheitliche Rechtsordnung ohne einheitliche Organisation zu haben, wird insbesondere durch die schon bisher bestehende Einheitlichkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung ohne Einheitlichkeit der Gemeinschaftsorganisation bewiesen. Denn schon die Gemeinschaften blieben bei einer ein-

¹⁰⁵ So aber Pernice, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. 164 EGV Rdnr. 42.

¹⁰⁶ Hilf, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. F EUV Rdnr. 23.

¹⁰⁷ Dies ist aber nur ein Ersatz für die Einfügung des oft geforderten Menschenrechtskatalogs in die Gemeinschaftsverträge und den Unionsvertrag. Vgl. Hilf, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. F EUV Rdnr. 2; Pernice, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. 164 Rdnr. 42 ff.; Streil, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, 7.2.3, S. 242 f. m.N.

¹⁰⁸ So v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 3 (10, 16).

¹⁰⁹ Vor Inkrafttreten des EUV war der Beitritt zur EGKS - stärker supranational - gem. Art. 98 EGKSV dahin geregelt, daß zum Beitritt zur EGKS ein Ratsbeschluß ohne Ratifikation durch die Mitgliedstaaten genügte, während bei EWG und EAG zum Beitritt ein Abkommen mit den Mitgliedstaaten geschlossen werden mußte. Vgl. dazu Oppermann, Europarecht, Rdnr. 1838.

¹¹⁰ Insoweit zutreffend v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 3 (18 f.). In diese Richtung bereits Everling, CMLR 1992, 1053 (1063).

heitlichen Rechtsordnung getrennte Rechtssubjekte¹¹¹. Außerdem besteht die Einheitlichkeit der Rechtsordnung bei der EU nicht in einem solchen Maße, daß hieraus eine derart umfassende Einheitlichkeit gefolgert werden könnte, die sich zwingend auch auf die Organisation erstreckte. Mit GASP und ZJI würden sonst zu unbedenklich Bereiche in ein einheitliches Rechtssubjekt aufgenommen, die sich stark von den supranationalen Bereichen der Gemeinschaften unterscheiden. Es fehlen bei GASP und ZJI insbesondere der Vorrang vor nationalem Recht und die unmittelbare Wirkung¹¹² wie auch die Kontrollkompetenz des EuGH. Nur wenn diese Unterschiede nicht bestünden, könnte eine vollkommene, alles umfassende Einheit der Rechtsordnung angenommen und möglicherweise die zwingende Einheit der Organisation gefolgert werden. Selbst die hohe Einheitlichkeit der bisherigen Verträge genüge dafür nicht.

Auch diejenigen Bestimmungen, aus denen sich die Einheitlichkeit der Unionsrechtsordnung ergibt, zwingen nicht zur Annahme auch einer einheitlichen Organisation¹¹³. Art. N kann ebenso eine Änderung mehrerer Verträge und Art. O EUV ebenso eine Summe von Einzelbeitritten regeln, die aus Gründen der Kohärenz zwingend voneinander abhängig gemacht und in gemeinsamen Bestimmungen zusammengefaßt worden sind.¹¹⁴ Die Regelung in einem einheitlichen Vertragswerk führte schon bei der Zusammenfassung von Vertragsänderungsvertrag und völkerrechtlichem Vertrag über die EPZ in der Einheitlichen Europäischen Akte nicht zu einer einheitlichen Organisation und kann darum auch hier keine Vermutung für die Fusion ergeben¹¹⁵, sondern belegt nicht mehr als die Einheit der Unionsrechtsordnung. Den einheitlichen Vorgaben für das Handeln nach den verschiedenen Verträgen in Art. F Abs. 1 und 2 EUV kann auch nicht zwingend eine Überlagerung der institutionellen und normativen Struktur der Gemeinschaftsverträge durch den EUV entnommen werden¹¹⁶. Denn es besteht keine Gefahr, daß der Menschenrechtsschutz des Art. F Abs. 2 EUV leerliefe oder die Unionsziele ohne die Gemeinschaften nicht verwirklicht werden könnten, wenn man die EU nicht als Ganzes betrachtet¹¹⁷: Wie gezeigt¹¹⁸, ist eine besondere Regelung des Durchgriffs der Gemeinsamen Bestimmungen des EUV auf die Gemeinschaftsverträge nicht

¹¹¹ Ähnlich Dörr, NJW 1995, 3162 (3164).

¹¹² Zu den supranationalen Merkmalen der Gemeinschaften EuGH, 5. 2. 1963, 26/62 - van Gend und Loos, Slg. 1963, 1; EuGH, EuGH, 15. 7. 1964, 6/64 - Costa/ENEL, Slg. 1964, 1251; EuGH, Gutachten v. 14. 12. 1991, GA 1/91 - EWR, Slg. 1991, I-6079 (6102). Vgl. Koenig/Pechstein Kap. 1, Rdnr. 11, 15.

¹¹³ So aber v. Bogdandy/Nettesheim, NJW 1995, 2324 (2326 f.); dies., EuR 1996, 3 (7, 10).

¹¹⁴ Für die Zusammenfassung der Beitritts in die Oberorganisation unter gleichzeitigen Einzelbeitritten in die Unterorganisationen in Gemeinsamen Bestimmungen Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (17); zu den Gemeinsamen Bestimmungen auch unten S. 42 ff. Vgl. auch Dörr, NJW 1995, 3162 (3163). Ebenso - wenn auch in anderem Zusammenhang und mit teilweise anderen Voraussetzungen - Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 7 f.

¹¹⁵ So aber v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 3 (18).

¹¹⁶ So v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 3 (10, 16).

¹¹⁷ So aber v. Bogdandy/Nettesheim, NJW 1995, 2324 (2326); dies., EuR 1996, 3 (11).

¹¹⁸ Oben S. 18.

erforderlich¹¹⁹. Die einheitlichen Vorgaben setzen also zu ihrer Durchsetzung nicht eine Fusion voraus¹²⁰. Es gibt daher keine zwingenden Indizien für eine Fusion.

Vielmehr gibt es Beweise für das Gegenteil. Die Zusammensetzung der EU aus verschiedenen, nicht fusionierten Teilen wird durch die Existenz der verschiedenen *Brückenklauseln* und durch das *Kohärenzgebot*, das durch diese Brückenklauseln konkretisiert wird, bewiesen¹²¹. Denn nur mit der Regelung eines wichtigen Grundsatzes ist die Stellung der Regelungen über die Kohärenz in den Grundlagenbestimmungen (Art. A Abs. 3 S. 2 und Art. C EUV) zu erklären, nicht mit der Regelung nur einer Selbstverständlichkeit wie dem Erfordernis, die Verträge widerspruchsfrei auszulegen und ein Minimum an inhaltlicher Abstimmung zu gewährleisten¹²². Wenn die Verpflichtung zur Kohärenz sich nicht auch auf die Gemeinschaften bezöge, d.h. diese nicht bände, hätte sie fast keinen Anwendungsbereich¹²³. Außerdem gebietet Art. C Abs. 2 S. 1 EUV, die Kohärenz insbesondere im Rahmen der Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik zu verwirklichen. Teile dieser Bereiche, insbesondere die Außenhandelspolitik gem. Art. 113 EGV und die Entwicklungspolitik gem. Art. 130 u. ff. EGV, sind auf jeden Fall Gemeinschaftsrecht¹²⁴. Für das Kohärenzgebot ist somit eine Geltung auch für die Gemeinschaften in Art. C Abs. 2 S. 1 ausdrücklich angeordnet, so daß sich hier das Problem der impliziten Vertragsänderung nicht stellt. Die Pflicht zur Kohärenz ist daher wie die anderen Gemeinsamen Bestimmungen des EUV, mit denen es in der unionsrechtlichen Normenhierarchie auf einer Stufe steht¹²⁵, in allen Bereichen der EU, d.h. auch im Gemeinschaftsrecht verbindlich. Es gilt also per se und nicht erst wegen der Pflicht der Mitgliedstaaten zur Gemeinschaftstreue gem. Art. 5 EGV auch im Bereich des Gemeinschaftsrechts¹²⁶. Weite Handlungsspielräume, die das Gemeinschaftsrecht bietet, werden folglich nicht nur durch die einheitlichen Vorgaben der Art. B und F EUV, sondern auch durch das Kohärenzgebot begrenzt; es verpflichtet zum Verzicht auf Handlungsoptionen, die ohne das Kohärenzgebot offenstehen würden¹²⁷. Eben-

¹¹⁹ Anders v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 3 (10, 16).

¹²⁰ Ebenso Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 30.

¹²¹ Diesen wollen demgegenüber v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 3 (20) die weitergehende Einheitlichkeit entnehmen.

¹²² So aber v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 3 (20). Denn das Erfordernis der Abstimmung ergibt sich schon aus den bisherigen Grundsätzen der systematischen Auslegung des Gemeinschaftsrechts, nach der die Verträge jeweils auch im Lichte der anderen auszulegen sind, vgl. bereits oben S. 17.

¹²³ Ebenso (mit etwas anderer Ausgangslage) Pechstein, EuR 1995, 247 (252).

¹²⁴ Hilf/Pache, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. C EUV Rdnr. 14; Pechstein, EuR 1995, 247 (254); Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 38, 45.

¹²⁵ Zur Normenhierarchie vgl. den Anhang S. 42 ff.

¹²⁶ Für Art. 5 EGV als Grundlage der Geltung des Kohärenzgebots Krenzler/Schneider, EuR 1994, 144 (157 f.).

¹²⁷ Ebenso Pechstein, EuR 1995, 247 (255). Gegen eine Geltung des Kohärenzprinzips auch für die Gemeinschaften wird geltend gemacht, Art. M EUV schließe jede nicht ausdrücklich durch die Änderungsbestimmungen vorgesehene Änderung der Gemeinschaftsverträge aus. Wie bereits oben S. 20 dargelegt, sind jedoch die Verpflichtungen der Union in den Anfangsbestimmungen, insbesondere das Kohärenzgebot, für alle Teile der Union, also auch für die als eigenständige Rechtssubjekte fortbestehenden Gemeinschaften, gedacht. Neben den Bestimmungen zur Änderung der

so ist bei der Wahrnehmung der EU-Befugnisse (gemeinsame Aktionen, gemeinsame Standpunkte, gemeinsame Maßnahmen) die Kohärenz mit dem Gemeinschaftsrecht zu wahren. Erst durch das Kohärenzgebot wird also die Verbindung zwischen den Säulen der EU geschaffen. Die Kohärenzpflicht wird in einzelnen *Brückenklauseln* konkretisiert. So gebietet die Kohärenz im Außenbereich das umfassende Zusammenwirken aller von der EU zu ergreifenden Maßnahmen der Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik im Sinne von Art. C Abs. 2 EUV und Art. 228 a EGV, d.h. die fallweise systematische Verknüpfung von außenwirtschafts- und entwicklungspolitischen Instrumenten der EG mit den außenpolitischen Aktionen der GASP zu einem einheitlichen Vorgehen auf dem Feld der internationalen Politik¹²⁸. Im Rahmen des Binnenmarktes, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital zu gewährleisten ist, gebietet die Kohärenzpflicht in Gestalt der Art. K.4 2. Spiegelstrich EUV, Art. 100 c, 100 d EGV, im Rahmen der ZJI in kohärenter Weise zu reagieren, etwa einzelstaatliche Kontrollmaßnahmen abzubauen, soweit dem Binnenmarkt hinderlich, auch für Drittstaatsangehörige und von ihnen versandte Güter¹²⁹. Eine gemeinsame Vorgabe, die als gemeinsame Bestimmung und außerdem noch einmal aufgrund der Wiederholung in Art. 3 b Abs. 2 EGV im Gemeinschaftsrecht gilt, ist das Subsidiaritätsprinzip. Es ist einerseits Gemeinschafts- und andererseits Unionsrecht. Das Unionsrecht verweist zur Definition in Art. B Abs. 2 EUV auf das Gemeinschaftsrecht. Gäbe es nur noch die EU, wäre diese doppelte Regelung überflüssig. Eine solche Doppelregelung sind auch Art. D EUV und Art. 103 Abs. 2 EGV. Obwohl der Europäische Rat gem. Art. 4 Abs. 1 EGV nicht Organ der EG, sondern gem. Art. D EUV Organ der EU ist, hat er Befugnisse nach dem EGV. Gem. Art. 103 Abs. 2 Unterabs. 2 EGV erörtert der Europäische Rat auf der Grundlage eines Berichts des Ministerrats über einen "Entwurf für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft" eine Schlußfolgerung zu diesen Grundzügen.¹³⁰ Die Verabschiedung einer Empfehlung erfolgt dann allerdings wieder durch den Ministerrat, Art. 103 Abs. 2 Unterabs. 3 EGV. Die Steuerungsfunktion, die dem Europäischen Rat gem. Art. D EUV für die gesamte EU und damit auch für die Bereiche der

Gemeinschaftsverträge und der Schlußbestimmungen sind daher auch die Gemeinsamen Bestimmungen als bindend für die Gemeinschaften anzusehen. Wie hier Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 23 ff. (29) m.w.N.; vgl. dazu auch Ress, JuS 1992, 985 (987). Mit der Herleitung der Bindung für die Gemeinschaften über die Gemeinschaftstreue nach Art. 5 EGV und die daraus folgende Bindung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten an die gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakte, die mit der GASP in Verbindung stehen, Krenzler/Schneider, EuR 1994, 144 (157 f.), die hier offenbar doch nicht von der Union als eigenständig verantwortlichem Akteur ausgehen (anders dies. a.a.O. S. 147). Ebenfalls a.A. mit einem nicht näher ausgeführten Hinweis auf die Systematik zwischen Art. G-I und Art. M EUV und ohne Berücksichtigung der Bezeichnung als "Gemeinsame Bestimmungen" Dörr, EuR 1995, 334 (346). Unter Hinweis auf den Wortlaut der Art. B und F EUV a.A. auch Lecheler, FS Heymanns Verlag, S. 383 (389), der übersieht, daß die Gemeinschaften gem. Art. A Abs. 3 EUV Grundlage der Union sind.

¹²⁸ Burghardt/Tebbe, EuR 1995, 1 (6).

¹²⁹ Vgl. Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 1 Rdnr. 13.

¹³⁰ So v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 3 (7); dies., NJW 1995, 2324 (2326).

Gemeinschaften zukommt¹³¹, wird also hier durch Art. 103 Abs. 2 EGV konkretisiert und ausdrücklich auf die Gemeinschaft erstreckt. Zudem werden die Verwaltungskosten von GASP und ZJI auf den Gemeinschaftshaushalt abgewälzt (Art. 199 Abs. 2 EGV, Art. J.11 Abs. 2 und Art. K.8 Abs. 2), wodurch das Parlament über Art. 203 EGV die GASP- und ZJI-Aufgaben in gewisser Weise immerhin mitträgt¹³². Auch diese Regelungen wären nicht erforderlich, wenn es nur einen einheitlichen Haushalt gäbe.¹³³ Denn bei einem einheitlichen Haushalt wäre es der Normalfall, daß daraus alle Ausgaben bezahlt werden. Vielmehr sind Unionsmittel, Gemeinschaftshaushalt und Haushalte der Mitgliedstaaten zu trennen¹³⁴.

Die Notwendigkeit solcher Verklammerung spricht dafür, daß verschiedene Bezugssubjekte, nämlich die Gemeinschaften auf der einen Seite und die EU auf der anderen¹³⁵, existieren, die im Interesse des Zusammenwirkens durch die Brückenklauseln erst verbunden werden müssen. Denn Brücken zur Herstellung der Kohärenz wären bei einer wirklich einheitlichen Konstruktion überflüssig. Insoweit ist der erklärte Wille mancher Mitgliedstaaten, sich jeder Einbeziehung der Bereiche GASP und ZJI in das Gemeinschaftssystem zu widersetzen, in den Verträgen zum Ausdruck gekommen und hat daher Berücksichtigung zu finden.¹³⁶ Die Mitgliedstaaten wählten den Kompromiß der Kohärenz anstelle der Einheit¹³⁷. Die These einer Fusion ist damit widerlegt.

Die EU hat aber gem. Art. B EUV *gemeinsame Ziele*, und es werden in Art. F EUV *einheitliche Vorgaben* gemacht. Die Verträge werden durch die *gemeinsamen*, in einem einheitlichen Vertragswerk enthaltenen *Bestimmungen* in Art. A-F und Art. L-S EUV und durch verschiedene ausdrückliche Verbindungsbestimmungen, sog. Brückenklauseln, miteinander zu einer einheitlichen Rechtsordnung verbunden.

d) Ergebnis

Demzufolge bleibt es dabei, daß die Gemeinschaften als selbständige Rechtssubjekte nebeneinander fortbestehen¹³⁸. Die Gemeinschaften sind gem. Art. A Abs. 3 EUV nur

¹³¹ Zum Durchgriff der Gemeinsamen Bestimmungen oben S. 18. Hier ebenso v. Bogdandy/Nettesheim, NJW 1995, 2324 (2326).

¹³² So v. Bogdandy/Nettesheim, NJW 1995, 2324 (2325).

¹³³ Diese Folgerung ziehen v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 3 (13 f.). S. bereits oben S. 12; vgl. auch Dörr, NJW 1995, 3162 (3163); Fink-Hooijer, EJIL 1994, 173 (184); Ress, EuR Beiheft 2/1995, 27 (28); Everling, CMLR 1992, 1053 (1066).

¹³⁴ S. bereits oben S. 12; vgl. auch Fink-Hooijer, EJIL 1994, 173 (184); Ress, EuR Beiheft 2/1995, 27 (28); Everling, CMLR 1992, 1053 (1066).

¹³⁵ Ob dies für den EU-Bereich die Mitgliedstaaten sind oder die EU selbst, wird im folgenden geklärt.

¹³⁶ Insoweit zutreffend BVerfG E 89, 155 (196). Vgl. oben S. 5 zur Frage, ob der im Zusammenhang erklärte, aber nicht in den Verträgen fixierte Wille, nur eine intergouvernementale Zusammenarbeit zu schaffen, irgendeine Bedeutung hat.

¹³⁷ Darauf weist Frowein, Die Verfassung der Europäischen Union aus der Sicht der Mitgliedstaaten, EuR 1995, 315 (330) m.N. hin. Ebenso z.B. Heukels/de Zwaan, FS Schermers II, S. 195 (196, 200 ff.).

¹³⁸ Dafür auch Schermers/Blokker, International Institutional Law, § 1698; Curtin, CMLR 1993, 17 (22 f.); Everling, CMLR 1992, 1053 (1057).

"Grundlage" der EU. Sie lassen sich als selbständige Bestandteile eines durch die Kohärenz zu einem gestuften Ganzen untereinander verketteten Verbundes verstehen.¹³⁹ Die ihnen übertragenen Kompetenzen bleiben Gemeinschaftskompetenzen. Sie wurden nicht zu Unionskompetenzen¹⁴⁰ und können damit nicht die Rechtsträgerschaft der EU als Trägerin von eigenen Kompetenzen begründen.

2.

Eigene Kompetenzen der EU aus dem EUV allein

Obwohl der EU die Handlungsbefugnisse aus den Gemeinschaftsverträgen nicht zustehen, können ihr durch den EUV allein Befugnisse übertragen sein. Bei den Einzelkompetenzen der EU ist zwischen der Handlungsmacht im Innenverhältnis zu den Mitgliedstaaten und Handlungsmacht im Außenverhältnis zu Drittstaaten zu unterscheiden.

a) Kompetenzen der EU im Innenverhältnis zu den Mitgliedstaaten

Internationale Organisationen sind aufgrund von Innenkompetenzen Völkerrechtssubjekte gegenüber ihren Mitgliedstaaten. Der IGH¹⁴¹ hat für die Rechtssubjektivität der UNO angeführt, daß sie nicht nur als Mittelpunkt zur Abstimmung der Bemühungen der Staaten zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele aufeinander (Art. 1 Abs. 4 UN-Charta) gegründet sei. Die UN-Charta definiere die Stellung der Mitgliedstaaten im Verhältnis zur Organisation dadurch, daß diese - u.a. - jeglichen Beistand bei jeder Maßnahme zu leisten haben, welche die UNO im Einklang mit der UN-Charta ergreift (Art. 2 Abs. 5 UN-Charta), und daß sie Entscheidungen des Sicherheitsrates im Einklang mit der UN-Charta anzunehmen und durchzuführen haben. Nach diesen Grundsätzen kann auch die EU Innenkompetenzen haben.

Gegen die Implikation solcher Handlungsbefugnisse der EU im *Innenverhältnis* zu den Mitgliedstaaten mit rechtlicher Bindungswirkung soll allerdings sprechen, daß die EU nur die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten fördern solle, wozu sie nicht selbst agieren müsse und daher keine eigenen Handlungsbefugnisse und damit keine Rechtspersönlichkeit brauche¹⁴². Dies wäre nur die Gründung eines Mittelpunktes zur Abstimmung der Bemühungen der Staaten aufeinander und hätte auch nach der Definition des IGH¹⁴³ nicht genügt. Abgesehen davon aber, daß die Aufgaben der EU in der GASP über eine bloße Förderung der Zusam-

¹³⁹ Die Terminologie des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG E 89, 155), das von einem "Staatenverbund" spricht, erscheint demgegenüber unvollständig, weil zu dem Verbund nicht nur die Mitgliedstaaten gehören, sondern auch die Gemeinschaften. Anders Dörr, NJW 1995, 3162 (3165).

¹⁴⁰ So auch Lecheler, FS Heymanns Verlag, S. 383 (392).

¹⁴¹ Rechtsgutachten des IGH v. 11. 4. 1949 über den Ersatz von im Dienste der UN erlittenen Schäden, ICJ Reports 1949, 174 (178 f.).

¹⁴² Hilf, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. A EUV Rdnr. 27.

¹⁴³ Rechtsgutachten des IGH v. 11. 4. 1949 über den Ersatz von im Dienste der UN erlittenen Schäden, ICJ Reports 1949, 174 (178 f.).

menarbeit hinausgehen und die EU vielmehr gem. Art. J.1 Abs. 3 EUV gemeinsame Aktionen durchführen soll, wird auch nicht erklärt, wie eine Förderung der Zusammenarbeit oder gar die Entwicklung einer gemeinsamen Politik *durch die EU* ohne deren eigene Aktivität möglich sein soll. Dies ist auch nicht möglich. Die EU benötigt also zumindest Handlungsbefugnisse gegenüber den Mitgliedstaaten, um Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit und zur Erarbeitung einer gemeinsamen Politik zu treffen, und dies können und müssen auch Befugnisse zu rechtlich verbindlichen Maßnahmen sein.

Damit eine internationale Organisation Handlungsbefugnisse erhält, ist es nicht erforderlich, daß eine **Kompetenzübertragung** auf die internationale Organisation stattfindet¹⁴⁴, an der es bei der EU in der Tat fehlen würde. Der IGH hat dies aber bei der UNO auch nicht verlangt¹⁴⁵. Auch der EU wurden nicht bisher mitgliedstaatliche Kompetenzen übertragen, sondern es wurden neue Kompetenzen geschaffen. Denn eine Kompetenz zur Durchführung einer *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* und zur Förderung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gab es zuvor nicht, weil es keine *gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik* und keine *Zusammenarbeit* in den Bereichen Justiz und Inneres gab. Die Mitgliedstaaten geben also nur insoweit Handlungsmöglichkeiten auf, als sie nun zur Abstimmung und zudem gem. Art. J.1 Abs. 4 EUV zu aktiver Unterstützung und zur Unterlassung von Handlungen, die den Interessen der EU zuwiderlaufen oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnten, verpflichtet sind¹⁴⁶. Ein Übergang der Mitgliedstaatenkompetenz auf die EU ist also, wenn *neue* Kompetenzen für die EU geschaffen werden, nicht Voraussetzung dafür, daß die EU auch Kompetenzen in den betreffenden Sachbereichen hat¹⁴⁷. Erst wenn die EU - punktuell - von ihren Kompetenzen Gebrauch macht und weitere Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten beschließt, kann eine darüber hinausgehende Verringerung der Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten eintreten. Der insoweit punktuell mögliche Souveränitätsverlust der Mitgliedstaaten wird durch ihre Mitwirkungsbefugnisse im Rat durch das Erfordernis einstimmiger Entscheidung kompensiert. Eigene Kompetenzen der EU, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben in GASP und ZJI notwendig sind, sind also nicht etwa deshalb ausgeschlossen, weil die Mitgliedstaaten nicht auf ihre Kompetenzen verzichtet haben. Eigene EU-Kompetenzen können vielmehr *neben* den Kompetenzen der Mitgliedstaaten bestehen.

Handlungsbefugnisse, die Rechtssubjektivität begründen sollen, müssen Befugnisse zu rechtsverbindlichen Handlungen sein. Hierfür kommen insbesondere gem. Art. J.2 Abs. 2 EUV die *Festlegung gemeinsamer Standpunkte*, gem. Art. J.3 EUV die *Annahme gemeinsamer Aktionen* im Rahmen der GASP und gem. Art. K.3 Abs. 2 EUV die *Festlegung gemeinsamer Standpunkte* und die *Annahme gemeinsamer Maßnahmen* bei der ZJI in Betracht.

¹⁴⁴ Vgl. die obige Definition (S. 3), die dieses Erfordernis nicht aufstellt.

¹⁴⁵ Rechtsgutachten des IGH v. 11. 4. 1949 über den Ersatz von im Dienste der UN erlittenen Schäden, ICJ Reports 1949, 174 (178 f.).

¹⁴⁶ Vgl. oben S. 26.

¹⁴⁷ Anders Streinz, Europarecht, Rdnr. 121 b, und Pechstein, EuR 1996, 137 (140 f.), die die Frage der Schaffung einer *neuen* Kompetenz nicht aufwerfen.

Für die *Gemeinsamen Aktionen* im Rahmen der GASP bestimmt Art. J.3 Ziff. 4) EUV ihre rechtliche Verbindlichkeit¹⁴⁸, während eine entsprechende Bestimmung für *gemeinsame Standpunkte* in Art. J.2 und K.3 EUV fehlt. Dies legt eine rechtliche Verbindlichkeit gemeinsamer Standpunkte und Maßnahmen nicht nahe, muß sie aber auch nicht ausschließen.¹⁴⁹ Immerhin ist für die GASP-Standpunkte in Art. J.2 Abs. 2 S. 2 festgelegt, daß die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen müssen, daß ihre einzelstaatliche Politik mit den gemeinsamen Standpunkten im Einklang steht. Sie sind zur Abstimmung und zudem gem. Art. J.1 Abs. 4 EUV zu aktiver Unterstützung und zur Unterlassung von Handlungen, die den Interessen der EU zuwiderlaufen oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnten, verpflichtet. Hierdurch wird eine Bindung der Mitgliedstaaten auch an die gemeinsamen Standpunkte hergestellt¹⁵⁰. Die Pflicht der UNO-Mitglieder zur Beistandsleistung in Art. 2 Abs. 5 UN-Charta, der der IGH¹⁵¹ die Bindungsmacht der UNO nach innen entnahm, ist inhaltlich auch nicht mehr (eher weniger) als die Pflicht zu aktiver Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten. Die Parallele zur UN-Charta bestätigt also den Befund der Verbindlichkeit der gemeinsamen Standpunkte. Zudem ist die Veröffentlichung der gemeinsamen Standpunkte im Amtsblatt L (legislatio) ein Indiz für die Rechtsverbindlichkeit der gemeinsamen Standpunkte gegenüber den Mitgliedstaaten. Hierdurch wird die Rechtsverbindlichkeit durch die Unions- und Gemeinschaftsorgane anerkannt¹⁵².

Auch *gemeinsame Maßnahmen* im Bereich der ZJI werden im Amtsblatt L veröffentlicht. Hierin werden den Mitgliedstaaten nach ihrem Wortlaut auch ausdrücklich *Verpflichtungen* auferlegt¹⁵³, die durch die Wortwahl deutlich von Vorschlägen, deren Befolgung in das *Er-messen* der Mitgliedstaaten gestellt wird, zu unterscheiden sind. Z.B. lautet Art. 1 der Gemeinsamen Maßnahme zur einheitlichen Gestaltung der Aufenthaltstitel¹⁵⁴: "Die von den Mitgliedstaaten ausgestellten Aufenthaltstitel für Staatsangehörige dritter Länder *werden einheitlich gestaltet* und *müssen* Felder für die im Anhang aufgeführten Angaben vorsehen...." Dies ist verpflichtend. Demgegenüber wird die Übernahme folgender Vorschläge in Art. 1 dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen: "Der entsprechende Vordruck *kann* als Aufkleber oder als eigenständiges Dokument gestaltet werden. Jeder Mitgliedstaat *kann* ... hinzufügen ..." Verpflichtend ist wiederum Art. 2: "Die technischen Spezifikationen für die Eintragung ... *werden vom Rat unverzüglich festgelegt*. ..." Der Wortlaut beweist die

¹⁴⁸ Darauf weisen auch Krenzler/Schneider, EuR 1994, 144 (152) hin.

¹⁴⁹ O'Keeffe, CMLR 1995, 893 (914); Müller-Graff, CMLR 1994, 493 (509 f.).

¹⁵⁰ Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 4, Rdnr. 22 ff. Krenzler/Schneider, EuR 1994, 144 (151) entnehmen dem immerhin eine "Anhebung des Verpflichtungsgrades" gegenüber der Bindung an die EPZ-Standpunkte.

¹⁵¹ S. oben S. 24.

¹⁵² Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 5 Rdnr. 24.

¹⁵³ Ebenso Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 4 Rdnr. 32.

¹⁵⁴ Gemeinsamen Maßnahme v. 16. 12. 1996 - vom Rat aufgrund von Art. K.3 EUV angenommen - zur einheitlichen Gestaltung der Aufenthaltstitel, ABl. 1997 L 7/1.

rechtliche Verbindlichkeit der vom Rat aufgrund von Art. K.3 EUV angenommenen gemeinsamen Maßnahme¹⁵⁵.

Auch *sonstigen Akten* im Rahmen der ZJI wird z.T. Rechtswirksamkeit zuerkannt, so z.B. in Beschlüssen des Rats zur Durchführung von "*Rechtsakten*" in ZJI-Bereichen. So gibt es einen Beschluß zur Beobachtung der Durchführung der vom Rat erlassenen *Rechtsakte* im Bereich der illegalen Einwanderung, der Rücknahme, der illegalen Beschäftigung von Staatsangehörigen dritter Länder und der Zusammenarbeit bei der Vollstreckung von Ausweisungsanordnungen¹⁵⁶. Zu den gemeinsamen Maßnahmen im Bereich der ZJI gehören auch weitere *Beschlüsse*, die der Rat als "*vom Rat verabschiedete Rechtsakte*" bezeichnet und nicht als "Rechtsakte der Mitgliedstaaten" und auch nicht als nur politische Akte. Der Rat hat z.B. beschlossen, die von ihm in den Bereichen Asyl und Einwanderung verabschiedeten *Rechtsakte* und sonstigen Schriftstücke im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften zu veröffentlichen¹⁵⁷. Auch hierbei unterscheidet er zwischen Rechtsakten und anderen Maßnahmen. Er führt neben Empfehlungen etc. vier rechtlich verbindliche *Entscheidungen*¹⁵⁸ auf.

Im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten ist der EU damit eigene Handlungsmacht übertragen; jedenfalls insoweit ist die EU daher Rechtssubjekt¹⁵⁹.

b) Kompetenzen im Außenverhältnis zu Drittstaaten und anderen internationalen Organisationen

Gegenüber Drittstaaten sind internationale Organisationen nach allgemeinem Völkerrecht i.d.R. nur dann Völkerrechtssubjekte, wenn die Drittstaaten sie als solche anerkennen. Denn der Abschluß des Gründungsvertrages stellt für sie eine *res inter alios acta* dar, die nicht zu ihren Lasten wirken kann.¹⁶⁰ Eine Rechtsfähigkeit besteht aber unstreitig denjenigen dritten

¹⁵⁵ Vgl. Koenig/Pechstein, Kap. 4 Rdnr. 32.

¹⁵⁶ Beschluß v. 16. 12. 1996 zur Beobachtung der Durchführung der vom Rat erlassenen Rechtsakte im Bereich der illegalen Einwanderung, der Rücknahme, der illegalen Beschäftigung von Staatsangehörigen dritter Länder und der Zusammenarbeit bei der Vollstreckung von Ausweisungsanordnungen, ABl. L 342/5.

¹⁵⁷ Beschluß des Rates v. 23. 11. 1995 über die Veröffentlichung der vom Rat in den Bereichen Asyl und Einwanderung verabschiedeten Rechtsakte und sonstigen Schriftstücke im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, ABl. C 274/1.

¹⁵⁸ Entschließung v. 20. 6. 1994 über die Beschränkungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Länder in die Mitgliedstaaten zur Ausübung einer Beschäftigung, ABl. 1996 C 274/3; Entschließung v. 30. 11. 1994 in bezug auf die Beschränkungen für die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit, ABl. 1996 C 274/7; Entschließung v. 30. 11. 1994 betreffend die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zur Aufnahme eines Studiums, ABl. 1996 C 274/10; Entschließung v. 20. 6. 1995 über Mindestgarantien für Asylverfahren, ABl. 1996 C 274/13.

¹⁵⁹ Ebenso Dörr, EuR 1995, 334 (336, 338); v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 1 (24). A.A. ohne inhaltliche Begründung BVerfG E 89, 155 (195).

¹⁶⁰ Seidl-Hohenveldern/Loibl, Internationale Organisationen, Rdnr. 0321; m.w.N. Dörr, EuR 1995, 334 (338 Fn. 23). Ob eine solche Anerkennung Voraussetzung der

Völkerrechtssubjekten gegenüber, die die internationale Organisation - etwa durch Abschluß eines Vertrages mit ihr - als Völkerrechtssubjekt anerkennen. Diese Grundsätze gelten auch für die europäischen Integrationsverbände im Völkerrechtsverkehr, insbesondere beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge mit dritten Staaten und internationalen Organisationen¹⁶¹. Um Rechtshandlungen gegenüber Drittstaaten und -organisationen vornehmen zu können, insbesondere, um mit ihnen Verträge abschließen zu können, muß allerdings der EU die Fähigkeit verliehen sein, mit sie anerkennenden Drittstaaten und -organisationen in rechtliche Beziehungen einzutreten¹⁶². Dagegen, daß die Mitgliedstaaten der EU diese Fähigkeit verliehen haben, wird vorgebracht, die Gemeinschaftskompetenzen müßten gegen eine Aushöhlung durch eine extensive Wahrnehmung der GASP-Kompetenzen geschützt werden.¹⁶³ Dabei wird jedoch übersehen, daß der Bestand des Gemeinschaftsrechts in seiner Auslegung durch den EuGH (der "acquis communautaire") und insbesondere die externen Gemeinschaftskompetenzen bereits durch Art. M EUV gesichert sind und eine weitere Sicherung durch den Ausschluß einer treaty-making-power der EU nicht erforderlich ist. Der Annahme einer Außenkompetenz der EU steht auch nicht entgegen, daß es an einer Art. 228 EGV vergleichbaren allgemeinen Verfahrensregelung zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge fehlt. Die Regelung des Verfahrens kann auch in der konkreten Befugnisnorm enthalten sein¹⁶⁴. Eine Außenkompetenz der EU kann also nicht pauschal ausgeschlossen werden. Vielmehr müssen die Bestimmungen des EUV daraufhin untersucht werden, ob sie der EU externe Kompetenzen verleihen.

Völkerrechtssubjektivität ist, ist allerdings streitig, vgl. dazu die Genannten a.a.O. m.w.N. Nach richtiger Ansicht ist eine Anerkennung nicht erforderlich, um eine rechtsfähige internationale Organisation zu konstituieren; hierdurch wird nur ihr rechtlicher Wirkungskreis erweitert, vgl. Mosler, ZaöRV 22 (1962), 1 (32 f.).

¹⁶¹ Allgemeines Völkerrecht steht einer Völkerrechtssubjektivität der EU nicht entgegen. Insbesondere ist nicht erkennbar, daß die Organisationen der europäischen Integration im Völkervertragsrecht anders behandelt würden als andere internationale Organisationen. Eine Sonderregelung für die Europäischen Gemeinschaften wurde bei der Zweiten Wiener Vertragsrechtskonvention, die das Recht der Verträge internationaler Organisationen regelt (Wiener Konvention über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen und zwischen Internationalen Organisationen v. 21. 3. 1986, noch nicht in Kraft getreten), nicht für erforderlich gehalten. Dazu Klein/Pechstein, Vertragsrecht internationaler Organisationen (1985), S. 15 ff. (Anwendungsbereich der 2. WVRK).

¹⁶² Nach herrschender Ansicht, wie sie auch in Art. 6 der 2. WVRK zum Ausdruck kommt, hängt die Vertragsschlußfähigkeit von den einschlägigen Bestimmungen der Satzung der Organisation ab, vgl. Klein/Pechstein, Vertragsrecht internationaler Organisationen, S. 23 f.; Epping, in: Ipsen, Völkerrecht, § 6 Rdnr. 16. Mit Hinweisen bezüglich der klassischen Völkerrechtsbefugnisse Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (14).

¹⁶³ Heukels/de Zwaan, FS Schermers II, S. 195 (206).

¹⁶⁴ Dörr, EuR 1995, 334 (340).

aa) Kompetenz zum Abschluß von Beitrittsverträgen, Art. O EUV

Eine externe Kompetenz der EU kann sich aus Art. O EUV ergeben, der die EU ermächtigt, Beitrittsverträge zu schließen. Die Aufnahme weiterer Mitglieder in die EU und nicht mehr nur separat in die einzelnen Gemeinschaften ist ein Indiz dafür, daß auch die EU selbst Träger von Rechten und Pflichten aus den Beitrittsverträgen sein soll¹⁶⁵ und die Beitritte für die Gemeinschaften mit regelt¹⁶⁶. Dementsprechend beschließen die Organe der EU über den Aufnahmeantrag. Allerdings werden die Aufnahmebedingungen und die notwendigen Anpassungen der Verträge durch Abschluß eines Abkommens nicht zwischen dem aufzunehmenden Staat und der EU, sondern zwischen dem aufzunehmenden Staat und den Mitgliedstaaten der EU geregelt, und dies nach Ratifikation nach deren verfassungsmäßigen Vorschriften. Zum Teil wird angenommen, nur die Ratifikation durch die Mitgliedstaaten selbst sei der Aufnahmeakt. Daher sei die entsprechende, Völkerrechtsfähigkeit begründende¹⁶⁷ Vertragsschlußkompetenz bei den Mitgliedstaaten geblieben und nicht auf die EU übertragen worden.¹⁶⁸ Bei einer Verneinung der Völkerrechtsfähigkeit aus diesem Grund würde aber übersehen, daß die Mitgliedstaaten schon nach dem wortgleichen Art. 237 EWGV, an dessen Stelle Art. O EUV für die EG getreten ist, nicht mehr allein über die Aufnahme neuer Mitglieder entscheiden durften. Sowohl der Akt des Ratsbeschlusses über den Beitrittsantrag - das "Ob" des Beitritts - als auch die Ratifikation des Beitrittsvertrags über die Aufnahmebedingungen und die notwendigen Anpassungen der Verträge durch die Mitgliedstaaten sind konstitutive Akte für den Beitritt¹⁶⁹. Ein Teil der Kompetenz zur Entscheidung über den Abschluß von Beitrittsverträgen ist daher auf die EU übergegangen.¹⁷⁰ Die EU ist also Trägerin von Rechten, die im Außenverhältnis zu beitrittswilligen Drittstaaten bestehen. Hieraus ist zu entnehmen, daß sie insoweit eine selbständige partielle Völkerrechtspersönlichkeit besitzt¹⁷¹.

¹⁶⁵ Dafür Ress, EuR Beiheft 2/1995, 27 (33, 35 f.).

¹⁶⁶ Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (17).

¹⁶⁷ Seidl-Hohenveldern/Loibl, Internationale Organisationen, Rdnr. 318.

¹⁶⁸ So Dörr, EuR 1995, 334 (340). Anders war dies nach Art. 98 EGKSV, der für einen Beitritt keine Ratifikation durch die Mitgliedstaaten voraussetzte.

¹⁶⁹ So Oppermann, Europarecht, Rdnr. 1852 für den wortgleichen Art. 237 EWGV.

¹⁷⁰ In diesem Sinne für Art. 237 EWGV Nicolaysen, Europarecht I (1991), S. 77. Ebenso Oppermann, Europarecht, der Beitritte gem. Art. 237 EWGV und Art. 205 EAGV als einen "besonderen Aspekt der EG-Außenbefugnisse" bezeichnet (Rdnr. 1837) und die "Einschaltung der Mitgliedstaaten und ihrer Parlamente" in das Beitrittsverfahren mit der fundamentalen Bedeutung eines Beitritts für die Gesamtstruktur der Gemeinschaft begründet (Rdnr. 1853).

¹⁷¹ Ebenso Ress, EuR Beiheft 2/1995, 27 (33). Ebenso für das EWG-Recht auch Seidl-Hohenveldern/Loibl, Internationale Organisationen, Rdnr. 0303, 0318 (insbesondere, aber nicht nur für die EWG-Assoziationsverträge).

bb) GASP

(1) Kompetenzen aus dem Vertrag

Eigene Kompetenzen der EU nach außen können sich auch aus dem GASP-Kapitel ergeben. Zwischen EU und GASP-Säule darf dabei nicht getrennt werden. Denn Art. J.1 EUV bestimmt, daß die *Union und* die Mitgliedstaaten eine GASP verwirklichen¹⁷².

Die Existenz eigener Außenkompetenzen der EU in Bereich der GASP legt zunächst die *Vertretungsregelung des Art. J.5 Abs. 1 EUV* nahe. Art. J.5 Abs. 1 EUV verleiht dem Ratsvorsitzenden die Befugnis, die *Union* in Angelegenheiten der GASP zu vertreten. Hier ist gerade nicht von einer Vertretung der anderen Mitgliedstaaten durch den Ratsvorsitzenden die Rede.¹⁷³ Das gemeinsame Handeln von Rechtssubjekten unter einem gemeinsamen Namen als nicht rechtsfähiger Verband mag zwar eine gemeinsame Bezeichnung der im Verband handelnden Mitgliedstaaten als Union noch erklären können. Die *Vertretung der Union* jedoch wäre, wollte man sie nicht als selbst rechtsfähig anerkennen, nur eine Vertretung der Mitgliedstaaten. Dies ist mit dem Vertragswortlaut nicht vereinbar¹⁷⁴.

Der Annahme einer Vertretung der EU als Rechtssubjekt steht nicht entgegen, daß in Art. J.5 Abs. 4 EUV Unterrichtungspflichten der Mitgliedstaaten geregelt werden, die in internationalen Organisationen oder auf internationalen Konferenzen vertreten sind. Denn darin, daß die Mitgliedstaaten auch ohne die EU handeln, liegt nicht eine Beschränkung der Befugnisse der EU¹⁷⁵. Vielmehr liegt dem zugrunde, daß die Tätigkeit der EU nicht zur Folge hat, daß die Mitgliedstaaten nicht mehr selbst und ohne Vertretung durch die EU handeln könnten. Diese Annahme läge vielmehr nahe, wenn eine Vertretung der Mitgliedstaaten selbst stattfände¹⁷⁶. Denn die Mitgliedstaaten wären dann - mit Ausnahme von Fällen offensichtlichen Mißbrauchs¹⁷⁷ - an die Handlungen des Vorsitzes mit Wirkung gegenüber dritten Staaten und Organisationen unmittelbar gebunden und in ihrer Handlungsfähigkeit entsprechend beschränkt. Demgegenüber werden bei Annahme einer Vertretung nur des Rechtssubjekts EU rechtliche Bindungen nur mit Wirkung für diese geschaffen, und die Bindung der Mitgliedstaaten beschränkt sich auf die - internen - Pflichten zu Abstimmung, aktiver Unterstützung und Unterlassung von Handlungen, die den Interessen der Union

¹⁷² Dies übersehen Heukels/de Zwaan, FS Schermers II, S. 195 (203 f.). Vgl. bereits oben S. 13.

¹⁷³ Ebenso v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 1 (9 f., 25).

¹⁷⁴ Vgl. oben S. 6. Ebenso zur nichtrechtsfähigen internationalen Organisation im allgemeinen, wenn auch mit anderem Ergebnis hinsichtlich der EU Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2, Rdnr. 4, 6. Vgl. dazu im deutschen Recht insbesondere § 714 BGB, der bei der Gesellschaft bürgerlichen Rechts ausdrücklich von einer Vertretung der Gesellschafter und nicht von einer Vertretung der Gesellschaft spricht (Konsequenzen str.).

¹⁷⁵ So aber Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 6.

¹⁷⁶ So aber Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 5 Rdnr. 22.

¹⁷⁷ Art. 7 Abs. 1 lit. b), 46 WVRK, dazu Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, § 10 Rdnr. 1 ff. Vgl. zur Vertretung internationaler Organisationen Art. 46 der 2. WVRK, dazu Klein/Pechstein, Vertragsrecht internationaler Organisationen, S. 24 ff.

zuwiderlaufen oder ihrer Wirksamkeit schaden könnten¹⁷⁸. Die direkte Bindung der Mitgliedstaaten dürfte angesichts der daraus folgenden Beschränkung ihrer Souveränität - eine jederzeit mögliche Bindung durch den Vorsitz! - gerade nicht gewollt sein¹⁷⁹. Es besteht daher kein Anlaß, gegen den Wortlaut eine Vertretungsmacht des den Vorsitz innehabenden Vertragsstaats für die restlichen Mitgliedstaaten zu sehen. Art. J.5 Abs. 1 EUV kann daher nur so verstanden werden, daß die EU selbst vertreten wird, und dazu muß die EU ein Rechtssubjekt sein¹⁸⁰. Dagegen, daß Art. J.5 ein Indiz für die Rechtssubjektivität der EU ist, kann auch nicht vorgebracht werden, Art. J.5 sei allenfalls eine Übertragung einer Organkompetenz, und diese sei wirkungslos, weil die Organkompetenz nur insoweit zur Außenvertretung berechtige, wie die EU selbst zu Handlungen nach außen ermächtigt sei¹⁸¹. Richtig ist daran, daß Art. J.5 Abs. 1 EUV eine Verfahrensregelung wie z.B. Art. 189 oder Art. 228 EGV ist, die erst aufgrund des Eingreifens anderer Kompetenznormen zur Anwendung kommt. Die Existenz solcher Verfahrensregeln setzt aber ebenfalls voraus, daß es Kompetenznormen gibt, auf die sie anwendbar sind. Denn Art. J.5 Abs. 1 EUV verlöre seinen Sinn, wenn die EU keine Handlungsbefugnisse hätte, bei deren Wahrnehmung sie zu vertreten wäre.

Eigene *Handlungsbefugnisse*, die der EU die Fähigkeit verleihen können, im Außenverhältnis Rechte und Pflichten nach Völkerrecht zu erwerben, hat die EU zunächst durch ihre *Befugnis zur Aufnahme von Beziehungen zur Westeuropäischen Union (WEU)*¹⁸² gem. Art. J.4 Abs. 2 EUV. Die EU ersucht gem. Art. J.4 Abs. 2 EUV die WEU, die Entscheidungen und Aktionen der EU, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen. Eine derartige Zusammenarbeit der EU mit der WEU aber setzt letztlich Rechtsbeziehungen voraus¹⁸³. Denn das Ziel eines solchen Ersuchens ist ein Tätigwerden der WEU für die EU, gegebenenfalls auch mit militärischen Mitteln. Dies erfordert zumindest ein informelles Übereinkommen der EU mit der WEU. Da die WEU ein Völkerrechtssubjekt ist¹⁸⁴ und - bei

¹⁷⁸ Vgl. oben S. 26.

¹⁷⁹ Die Haftung der Mitgliedstaaten internationaler Organisationen für deren Verbindlichkeiten ist demgegenüber keineswegs der Regelfall, sondern höchst umstritten. Art. 36 bis des Entwurfs der ILC zur 2. WVRK, der unter bestimmten Voraussetzungen die Verbindlichkeit von Verpflichtungen der internationalen Organisation auch für deren Mitgliedstaaten kodifizierte und eine Bindung im Gründungsvertrag als antizipierte Zustimmung wertete, wurde nicht in den zur Ratifizierung ausgelegten Konventionstext übernommen. Dazu Klein/Pechstein, Vertragsrecht internationaler Organisationen, S. 34 ff. Zur Haftung der Mitgliedstaaten internationaler Organisationen im einzelnen und m.w.N. Hartwig, Die Haftung der Mitgliedstaaten für Internationale Organisationen (1993); dazu Wenckstern, Die Haftung der Mitgliedstaaten für internationale Organisationen, *RabelsZ* 1997, 93.

¹⁸⁰ Ebenso v. Bogdandy/Nettesheim, *EuR* 1996, 1 (9).

¹⁸¹ So Dörr, *EuR* 1995, 334 (342).

¹⁸² Die WEU wurde gegründet durch den Vertrag v. 17. 3. 1948 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit und über kollektive Selbstverteidigung (gilt i.d.F. der Protokolle v. 23. 10. 1954).

¹⁸³ A.A. ohne nähere Begründung Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (13).

¹⁸⁴ Die Rechtssubjektivität der WEU ist unbestritten.

nur teilweiser Gleichheit der Mitgliedstaaten von WEU und EU¹⁸⁵ - sonst keine besondere rechtliche Bindung an die EU hat, können rechtliche Beziehungen zwischen beiden nur durch ein völkerrechtliches Übereinkommen hergestellt werden. Entsprechend ist in der Erklärung zur WEU zur Organisation der Arbeitsbeziehungen die *Vereinbarung* von Vorkehrungen vorgesehen, die Information und Konsultation der Kommission sicherstellen¹⁸⁶. Art. J.4 Abs. 2 EUV ist somit nur dann sinnvoll, wenn man ihm eine entsprechende Vertragsschlußkompetenz entnimmt, die der EU (partielle) Völkerrechtsfähigkeit im Verhältnis zur WEU verleiht¹⁸⁷.

Diese Vertragsschlußkompetenz im Verhältnis zur WEU soll der EU offenbar auch nach dem Entwurf der irischen Ratspräsidentschaft erhalten bleiben. Zwar enthält der zur Verleihung einer Rechtspersönlichkeit vorgeschlagene Entwurf eines neuen Artikels des EUV in seinem Abs. 6 die folgende Bestimmung:

"Die EU kann kein Abkommen über den Einsatz militärischer Mittel schließen."¹⁸⁸

Damit sind aber offenbar nicht Befugnisse der EU nach Art. J.4 Abs. 2 EUV zur Aufnahme von Beziehungen zur WEU gemeint. Denn Art. J.4 Abs. 2 EUV soll nach dem Entwurf nicht etwa ersatzlos wegfallen. Die vorgeschlagene Neuregelung des Art. J.4 Abs. 2¹⁸⁹ setzt die auf der Grundlage des derzeit geltenden Art. J.4 Abs. 2 EUV getroffenen Vereinbarungen voraus und baut auf sie auf. Insbesondere soll die Union die WEU weiterhin in Anspruch nehmen können, um die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen (Satz 2 des Entwurfs eines neuen Art. J.4 Abs. 2). Dementsprechend wird in der Begründung des Entwurfs festgestellt, daß die bereits im EUV geregelten Beziehungen zwischen der EU und der WEU insbesondere im Hinblick auf die Fähigkeit der EU zur Stärkung ihrer Rolle bei der Krisenbewältigung und der Friedenssicherung eine wichtige Grundlage darstellen und daß die EU Zugang zur Verteidigungskapazität der WEU habe. Es bestehe weitgehendes Einvernehmen darüber, daß die Union zur Verfolgung ihrer Ziele jetzt umfassendere Befugnisse erhalten sollte, die auch den Einsatz militärischer Mittel einschlossen; dabei sei davon auszugehen, daß die

¹⁸⁵ Mitglieder sind nur Frankreich, die Beneluxstaaten, Großbritannien (Gründer), Italien, Deutschland, Spanien, Portugal und Griechenland sowie seit 6. 3. 1995 Island, Norwegen und die Türkei. Einen Beobachterstatus haben Dänemark, Irland, Schweden, Finnland und Österreich.

¹⁸⁶ Vgl. dazu Fink-Hoijer, EJIL 1994, 173 (195 f.).

¹⁸⁷ Dörr, EuR 1995, 334 (341); v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 1 (9 f., 25); dies., NJW 1995, 2324 (2327 Fn. 52). Dies übersehen Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 5 ff. und Kap. 5 Rdnr. 19 ff., die nach der implied-powers-Lehre Rechtssubjektivität annehmen wollen, wenn dies zur Erfüllung der Aufgaben der Union erforderlich ist, die Ausgestaltung der Kooperation mit der WEU jedoch von vornherein für untauglich halten.

¹⁸⁸ Kap. 13 II des Entwurfs, S. 92.

¹⁸⁹ Kap. 12 II des Entwurfs, S. 88.

Durchführung der entsprechenden Aktivitäten *Sache der WEU* im Rahmen einer Weiterentwicklung der bereits bestehenden, *vertraglich festgelegten* (!) Beziehungen zwischen EU und WEU sei.¹⁹⁰ Art. J.4 Abs. 2 EUV alter wie neuer Fassung würde also obsolet, wenn man die Handlungsbefugnisse der EU im Verhältnis zur WEU als durch Abs. 6 des Entwurfs eines neuen Artikels zur Verleihung der Rechtspersönlichkeit an die EU aufgehoben ansähe. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß ein obsolet werdender Artikel neu gefaßt werden und dabei obsolet bleiben soll. Durch Abs. 6 des Rechtspersönlichkeits-Artikels sollen also die Befugnisse im Verhältnis zur WEU nicht angetastet werden. Es soll vielmehr festgeschrieben werden, daß die EU *nur durch Beauftragung der WEU* auf militärische Mittel zurückgreifen kann (z.B. im Rahmen von UN-Maßnahmen), nicht aber selbst in diesem Bereich militärisch tätig werden darf, auch nicht durch den Abschluß von eigenen Abkommen mit Dritten (insbesondere anderen internationalen Organisationen) über den Einsatz militärischer Mittel. Mit Abs. 6 des neuen Artikels wird also nur die *Festschreibung des Monopols der WEU* als "verteidigungspolitischer Arm" der EU bezweckt¹⁹¹. Zur Klarstellung empfiehlt es sich, in Abs. 6 des neuen Artikels einen Vorbehalt zugunsten des Art. J.4 EUV aufzunehmen, in dem bestimmt wird, daß Abs. 6 nicht Art. J.4 Abs. 2 EUV obsolet werden läßt, sondern die weitere Integration der WEU in die EU als deren einziger verteidigungspolitischer Arm sichern und die bereits bisher bestehenden (und nach dem Entwurf des neuen Art. J.4 Abs. 2 EUV zu konkretisierenden) Handlungsbefugnisse der EU gegenüber der WEU entsprechend lenken soll.

Handlungsbefugnisse der EU bestehen außerdem zur *Durchführung der Gemeinsamen Aktionen*. Der Wortlaut der Art. J.1 Abs. 3, J.3 EUV, nach denen die EU gemeinsame Aktionen beschließen kann, ist weit genug, um hierauf auch Rechtsakte mit Rechtswirkung nach außen zu stützen¹⁹². Auf der Grundlage gemeinsamer Standpunkte und Aktionen steht der EU vielmehr das gesamte Potential des traditionellen außenpolitischen Instrumentariums zur Verfügung, insbesondere der Abschluß völkerrechtlicher Verträge¹⁹³.

Die EU hat also auch im *Außenverhältnis* zu Drittstaaten und zu anderen internationalen Organisationen eigene Kompetenzen¹⁹⁴. Diese Außenkompetenzen der EU mögen nach derzeitigem Stand gering, unpräzise und offen formuliert sein. Daraus kann aber nicht der Schluß

¹⁹⁰ Kap. 12 I des Entwurfs, S. 84.

¹⁹¹ Diese mag insbesondere im Interesse der bisher neutralen Staaten liegen, die - wie insbesondere Irland - in der WEU nur einen Beobachterstatus haben.

¹⁹² So auch Dörr, EuR 1995, 334 (343).

¹⁹³ Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 5 Rdnr. 24; Burghardt/Tebbe, EuR 1995, 1 (12); militärische Mittel aber nur über die WEU, dazu Burghardt/Tebbe a.a.O. S. 16 f.

¹⁹⁴ A.A. Everling, CMLR 1992, 1053 (1060 f.); Hilf, Die Europäische Union und die Eigenstaatlichkeit ihrer Mitgliedstaaten, in: Hommelhoff/Kirchhof (Hrsg.), Staatenverbund der Europäischen Union (1994), 75 (75, 78); ders., in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. A Rdnr. 26 f.; Oppermann, Zur Eigenart der Europäischen Union, in: Hommelhoff/Kirchhof, Staatenverbund der Europäischen Union, S. 87 (90); Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 5 f.; Geiger, EGV (1995), Präambel, Rdnr. 10; Sack, Die EG als Mitglied internationaler Organisationen, in: GS Grabitz, S. 631 (Fn. 1).

gezogen werden, ein völkerrechtlich verbindliches Handeln mit Außenwirkung durch die EU sei nicht impliziert¹⁹⁵. Für die Völkerrechtssubjektivität ist nämlich unerheblich, ob das Organ oder die Organe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf nur wenige Handlungsformen beschränkt sind¹⁹⁶.

(2) Nachfolgende Praxis

Über die Vertragsbestimmungen hinaus kann der nachfolgenden Praxis konstitutive Bedeutung für die Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisationen zukommen, wie auch der IGH¹⁹⁷ bereits zumindest als Bestätigung der Rechtssubjektivität der UNO anerkannt hat. Durch sie kann auch ein restriktives Grundverständnis der EU-Kompetenzen insbesondere im GASP-Bereich mit der Zeit verändert werden¹⁹⁸.

(a) Grundsätze

Eine Veränderung des Inhalts von Kompetenznormen wurde bereits im Gemeinschaftsrecht mit der Methode "dynamischer Auslegung" begründet. Unter "dynamischer Auslegung" wird die ständige Anpassung des Rechts an die mitgliedstaatlichen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse verstanden¹⁹⁹. Im Gemeinschaftsrecht ist dies eine Auslegung, die auf eine Verwirklichung der Gemeinschaftsziele hinwirken und dabei den Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen und fortentwickeln soll. Ausgangspunkt der dynamischen Auslegung ist ein Rückschluß auf den historischen Willen der Verfasser des Vertrages aus den Grundlagenbestimmungen der Art. 2 und 3 EGV und den Präambeln²⁰⁰, wonach die europäische Integration fortdauernd vertieft und ein einheitlicher Markt errichtet und erhalten werden soll. Die Dynamik des Gemeinschaftsrechts ist also in den Verträgen

¹⁹⁵ So Dörr, EuR 1995, 334 (342). Wie hier Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (14 f.).

¹⁹⁶ Epping, in: Ipsen, Knut, Völkerrecht, § 6 Rdnr. 14.

¹⁹⁷ Rechtsgutachten des IGH v. 11. 4. 1949 über den Ersatz von im Dienste der UN erlittenen Schäden, ICJ Reports 1949, 174 (178 f.).

¹⁹⁸ Dafür Dörr, EuR 1995, 334 (343); v. Bogdandy/Nettesheim, NJW 1995, 2324 (2324 f.); dies., EuR 1996, 1 (6, 25); Ress, EuR Beiheft 2/1995, 27 (33); Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (8); wohl auch Isak, Überlegungen zu einigen Rechts- und Strukturfragen der Europäischen Union, AJPIL 1995, 315 (324 f.); Hilf, Die Europäische Union und die Eigenstaatlichkeit ihrer Mitgliedstaaten, in: Hommelhoff/Kirchhoff (Hrg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, S. 75 (77). Zur Berücksichtigung der späteren Praxis im Völkerrecht im allgemeinen und im Gemeinschaftsrecht im besonderen vgl. die Beiträge in Bieber/Ress, Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts. Eine Erlangung der Völkerrechtsfähigkeit durch konkludente Vertragsänderung halten auch König/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 13, und Hilf, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. A Rdnr. 33, nicht für ausgeschlossen.

¹⁹⁹ Bleckmann, NJW 1982, 1177 (1180).

²⁰⁰ Vgl. Zuleeg, EuR 1969, 97 (102); Bleckmann, Europarecht, Rdnr. 258. Zur objektiv-historischen Auslegung bereits oben S. 5.

vorgesehen²⁰¹. Sie trägt der Tatsache Rechnung, daß das Gemeinschaftsrecht nicht nur ausgelegt, sondern auch durch die nachfolgende Praxis der Gemeinschaftsorgane, insbesondere durch die rechtsfortbildende und teilweise rechtsschöpfende Rechtsprechung des Gerichtshofs, und durch die nachfolgende Praxis der Mitgliedstaaten verändert wird²⁰², und gebietet eine den Fortschritten der Entwicklung angepaßte Auslegung²⁰³. Denn der objektive Wille der Vertragschließenden kann durch die nachfolgende Praxis überholt sein, wenn in der nachfolgenden Praxis der aktuelle Konsens der Organe und der in ihnen repräsentierten Mitgliedstaaten über die Ausgestaltung des von ihnen gegründeten Rechtssubjekts zum Ausdruck kommt.²⁰⁴ So sollen sich Gemeinschaftskompetenzen mit der allmählichen Entwicklung auf zuvor nicht erfaßte Sachbereiche ausdehnen können²⁰⁵. Diese Art der Auslegung trägt dem Erfordernis Rechnung, bei der Auslegung einer auf Dauer angelegten Rechtsordnung den Wandel des Verständnisses von Begriffen wie der Handelspolitik oder der Wertvorstellungen zu berücksichtigen.²⁰⁶

(b) Anwendung der Grundsätze über die nachfolgende Praxis auf die EU

Selbst wenn man also gegen das oben erzielte Ergebnis annehmen wollte, daß die EU nach dem historischen Willen der vertragschließenden Staaten (noch) kein Rechtssubjekt ist, kann sich dies durch ihre nachfolgende Praxis geändert haben, wenn eine solche Dynamik auch im EUV angelegt ist. Die Präambel des EUV und Art. A EUV sehen vor, daß der mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eingeleitete Prozeß der europäischen Integration auf eine neue Stufe gehoben werden und der Prozeß der Schaffung einer immer engeren Union

²⁰¹ Bleckmann, Teleologie und dynamische Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, EuR 1979, 239 (255 f.) weist insoweit auf die Präambel des E(W)GV hin, nach der ein immer engerer Zusammenschluß der europäischen Völker geschaffen werden soll, und auf die Stufenbestimmungen, die die Übergangszeit (ursprünglicher Vertrag bis 1970, jetzt: Beitrittsverträge) mit ihrer fortschreitenden Verpflichtung der Mitgliedstaaten charakterisierten.

²⁰² Ress/Bieber, Die Dynamik des EG-Rechts als Rechtsproblem, in: Bieber/Ress, Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 13 (13, 18 f.).

²⁰³ Zuleeg, EuR 1969, 97 (102).

²⁰⁴ Zu den Einzelheiten der dynamischen Auslegung vgl. Bleckmann, Bindungswirkung der Praxis der Organe und der Mitgliedstaaten der EG in: Bieber/Ress, Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 161 (164 ff.); ders., EuR 1979, 239 (258); Zuleeg, EuR 1969, 97 (102). Zur teleologischen Auslegung als Mittel der dynamischen Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts Bleckmann, NJW 1982, 1177 (1180).

²⁰⁵ Z.B. soll die EG-Kompetenz für die Handelspolitik sich wegen des gewandelten Verständnisses des Begriffes "Handel" auch auf Maßnahmen der Unterstützung für wirtschaftlich schwächere Staaten erstrecken (Handelspolitik mit Entwicklungshilfekomponente), was der inzwischen von der UNCTAD entwickelten Definition des Welthandels entspricht, und außerdem auch moderne Instrumente der Handelspolitik (z.B. Lagerhaltung durch eine Rohstofforganisation) zulassen, die ursprünglich nicht zur Handelspolitik gehörten (wie Zölle und Kontingente), so EuGH, 4. 10. 1979, Gutachten 1/78 - Naturkautschukabkommen, Slg. 1979, 2871 (2913). Vgl. dazu Bleckmann, NJW 1982, 1177 (1180 f.).

²⁰⁶ Zur dynamischen Auslegung des Gemeinschaftsrechts Bleckmann, in: Bieber/Ress, Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 161 (165 f.); ders., EuR 1979, 239 (255, 258).

der Völker Europas weitergeführt werden soll. Auch die EU ist also nicht der Endpunkt der Entwicklung. Sie ist auf dauerhafte Weiterentwicklung²⁰⁷ und damit wie die Gemeinschaftsverträge auf Dynamik angelegt. Auch im EUV erscheint daher eine den fortentwickelten Umständen entsprechende Auslegung geboten. Die Anwendung der Auslegungsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts bietet sich auch wegen der Zusammengehörigkeit von Gemeinschafts- und Unionsrecht²⁰⁸ an²⁰⁹. Daneben spricht auch Art. 31 Abs. 3 lit. b) WVRK dafür, einer modifizierenden Auslegung nach der nachfolgenden Praxis Raum zu geben²¹⁰. Es ist zwar umstritten, ob Auslegungsregeln des Völkerrechts im Europarecht Anwendung finden können²¹¹. Bei der EU aber, die erst über geringe Kompetenzen verfügt, ist die Heranziehung der Auslegungsgrundsätze, die in der WVRK Ausdruck gefunden haben, jedenfalls dann zu befürworten, wenn sie - wie Art. 31 Abs. 3 lit. b) WVRK - nicht gegen Grundsätze des auszulegenden europarechtlichen Vertrages verstoßen²¹². Zu den Umständen, die für die Auslegung relevant werden können, gehört also auch die nachfolgende Praxis der Unionsorgane, die den fortbestehenden und sich weiterentwickelnden Konsens der Beteiligten über den Umfang der Kompetenzen erkennen läßt²¹³.

(c) Fälle nachfolgender Praxis

Die spätere Praxis der EU-Organe, die gegebenenfalls - soweit notwendig - die Außenkompetenzen erst begründet²¹⁴, sie aber jedenfalls bestätigt, läßt erkennen, daß der Rat offenbar der Auffassung ist, die EU könne völkerrechtliche Verpflichtungen eingehen und haben.²¹⁵

(aa) Beitritte zur Union

In den Beitrittsverträgen mit Österreich, Schweden und Finnland wurde in Art. 1 vereinbart, daß sie Mitglieder der Union und Vertragsparteien der die Union begründenden Verträge werden, während unter Art. 237 EGV und den entsprechenden Parallelbestimmungen die Beitretenden Mitglieder der einzeln aufgezählten Gemeinschaften und Vertragsparteien der Verträge zur Gründung dieser Gemeinschaften wurden. Hieraus ergibt sich, daß nicht nur Einzelbeitritte zu den Gemeinschaften erfolgten, sondern auch ein Beitritt zur Union aufgrund

²⁰⁷ Lecheler, FS Heymanns Verlag, S. 383 (386).

²⁰⁸ Vgl. oben S. 17 ff.

²⁰⁹ Ähnlich Burghardt/Tebbe, EuR 1995, 1 (5).

²¹⁰ Dörr, EuR 1995, 334 (343).

²¹¹ Angesichts des höheren Integrationsgrades mag dies für den Bereich der Gemeinschaften zweifelhaft sein, vgl. Bleckmann, EuR 1979, 239 (242); Schwarze, Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen, EuR 1983, 1 ff.

²¹² Der EuGH hält die Anwendung von Art. 31 WVRK jedenfalls bei dem weniger integrierten "Europavertrag" zur Errichtung des EWR offenbar für selbstverständlich, EuGH, Gutachten v. 14. 12. 1991, GA 1/91 - EWG, Slg. 1991, I-6079 (6101).

²¹³ Auf den Konsens der Mitgliedstaaten, der in einem rechtsförmlichen Auftreten der Union als solcher zum Ausdruck komme, stellt auch Dörr, EuR 1995, 334 (343) ab.

²¹⁴ So Dörr, EuR 1995, 334 (343).

²¹⁵ Dörr, EuR 1995, 334 (334 f.); v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 1 (25).

der mit der Union aufgrund der gemeinsamen Bestimmung des Art. O EUV für sich und ihre Unterorganisationen, die Gemeinschaften, geschlossenen Verträge.²¹⁶

(bb) Abgabe von GASP-Erklärungen nur im Namen der EU

Der Rat hat beschlossen, alle Erklärungen im Bereich der GASP im Namen der EU abzugeben²¹⁷, und hält sich an diesen Beschluß²¹⁸. Der Rat will also, hält man sich an den Wortlaut²¹⁹, nicht die Mitgliedstaaten, sondern die EU vertreten. Legt man zugrunde, daß auch Erklärungen mit Rechtswirkungen abgegeben werden können, so spricht dies für die Anerkennung der Rechtssubjektivität der EU.

(cc) dual-use-Verordnung

Zudem geht der Rat in der dual-use-Verordnung²²⁰ davon aus, daß die EU völkerrechtliche Pflichten hat. Denn er begründet die Schaffung des Ausfuhrkontrollsystems für Güter mit doppeltem Verwendungszweck damit, daß das System erforderlich sei, "damit die internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten *und der Europäischen Union*, insbesondere hinsichtlich der Nichtverbreitung, eingehalten werden". Solche eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen können nur völkerrechtsfähige internationale Organisationen haben. Denn bei nicht rechtsfähigen internationalen Verbänden liegt eine Verpflichtung nur der Mitgliedstaaten vor²²¹. Die Einschätzung des Rates läßt sich auf eine Analogie zur Nachfolge von Staaten in die Verpflichtungen ihres Vorgängerstaates stützen: Die internationale Organisation kann Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten übernommen haben. Außerdem wurzeln internationale Organisationen im internationalen Recht. Sie unterliegen deshalb auch dessen Bindungen und können keinen Vorrang ihres Rechts über das Völkerrecht beanspruchen.²²² Für internationale Organisationen im allgemeinen und für die Gemeinschaften im besonderen wurde schon bisher die Geltung der Normen des Völkerrechts für ihre Beziehungen zu dritten Staaten anerkannt, soweit diese Normen trotz der von Staaten verschiedenen Struktur der internationalen Organisationen dazu geeignet sind. Dies gilt jedenfalls für die Normen, die für

²¹⁶ Ebenso Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (17).

²¹⁷ Beschluß des Rates v. 8. 11. 1993 über seine Bezeichnung im Anschluß an das Inkrafttreten des EUV, ABl. L 281/18, ber. ABl. L 285/41; Art. 13 der Geschäftsordnung des Rates v. 7. 12. 1993, ABl. L 304/1 (3), zuletzt geändert durch Beschluß v. 6. 2. 1995, ABl. L 31/14.

²¹⁸ Vgl. z.B. die im Bulletin der EU abgedruckten GASP-Erklärungen unter "Rolle der Union in der Welt", z.B. EU-Bull. 9/96, S. 62 ff.

²¹⁹ Anders Fink-Hooijer, EJIL 1994, 173 (188).

²²⁰ Dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3381/94 des Rates v. 19. 12. 1994 über eine Gemeinschaftsregelung der Ausfuhrkontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, ABl. L 367/1.

²²¹ Dementsprechend hält Dörr, EuR 1995, 334 (344) die Feststellung des Rates auch für völkerrechtlich gegenstandslos.

²²² Vgl. Schermers/Blokker, International Institutional Law, § 1574 m.N. aus der Rechtsprechung des IGH (Auslegung des Abkommens zwischen der WHO und Ägypten v. 25. 3. 1951, ICJ Reports 1980, S. 90 ff.).

einen geregelten Verkehr erforderlich sind wie das allgemeine Vertragsrecht und die Regeln über die völkerrechtliche Haftung für Rechtsverletzungen.²²³ Für die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts wie z.B. die Genfer Konventionen oder sonstiges Kriegsrecht muß dies ebenfalls gelten, wovon der Rat offenbar auch ausgeht²²⁴.

(dd) Abschluß von Vereinbarungen mit der WEU

Weiterhin hat die EU durch den Rat von ihrer Kompetenz aus Art. J.4 Abs. 2 EUV, Abkommen mit der WEU abzuschließen, Gebrauch gemacht. Es handelt sich um eine Vereinbarung, die als Annex IV zu Kapitel IV der Beschlüsse des Rates der EU für allgemeine Angelegenheiten vom 26. 10. 1993 angenommen und am 29. 10. 1993 vom Europäischen Rat gebilligt worden ist. Dieses Dokument wurde am 22. 11. 1993 vom WEU-Ministerrat ebenfalls gebilligt.²²⁵ Hierin ist wie in Art. J.4 Abs. 2 EUV vorgesehen, daß die EU die WEU ersuchen darf, Entscheidungen und Aktionen der EU auszuarbeiten und durchzuführen. Es wird festgestellt, daß dies normalerweise den Gebrauch von militärischem Personal erfordert, aber auch andere Mittel eingeschlossen sind. Zudem werden Voraussetzungen aufgestellt, unter denen die WEU für die EU tätig werden soll, nämlich namentlich dann, wenn die Sicherheitsinteressen der EU direkt betroffen sind, wenn die EU politisch oder ökonomisch in eine bestimmte Krise oder einen bestimmten Konflikt verwickelt ist und zusätzliche Unterstützung durch die WEU anfordert, wenn die EU (nicht: die Mitgliedstaaten!) von der UNO oder der KSZE (inzwischen OSZE) aufgefordert wird, einen Beitrag zu leisten, und wenn humanitäre Einsätze logistische Unterstützung benötigen. Eine derartige Vereinbarung von Voraussetzungen, unter denen die WEU für die EU tätig werden soll, ist eine völkerrechtliche Vereinbarung zwischen der EU und der WEU²²⁶. Dies ist auch in den EU-Organen anerkannt, denn im Entwurf der irischen Ratspräsidentschaft vom 5. 12. 1996 wird zu Art. J.4 Abs. 2 EUV festgestellt, daß die Beziehungen zwischen EU und WEU *vertraglich festgelegt* sind²²⁷. Es handelt sich damit um einen nach außen wirkenden, mit einer anderen internationalen Organisation geschlossenen Rechtsakt. Die nachfolgende Praxis belegt also die Kompetenz der EU aus Art. J.4 EUV, aufgrund derer die EU eine beschränkte

²²³ Bothe, Die Stellung der Europäischen Gemeinschaften im Völkerrecht, ZaöRV (37) 1977, 122 (126 ff.).

²²⁴ Der EuGH hat eine Bindung der Gemeinschaften an solche allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts bisher nicht explizit anerkannt. Er hat vielmehr z.B. die Menschenrechte aus der EMRK zu allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung erklärt, sie also zu Bestandteilen der Gemeinschaftsrechtsordnung gemacht. Damit wurde eine Prüfung, ob die Gemeinschaften selbst an die EMRK gebunden sind, in diesen Fällen überflüssig. Hierzu äußert sich der EuGH auch im Gutachten 2/94 v. 28. 3. 1996 - Beitritt zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, EuGRZ 1996, 197, nicht. Vgl. Schermers/Blokker, International Institutional Law, § 1576.

²²⁵ Assembly of Western European Union, Proceedings June 1994 I, Doc. 1412. Abgedruckt in: Frowein, Die Europäische Union mit WEU als Sicherheitssystem, in: FS Everling Bd. I, S. 315 (323).

²²⁶ Ebenso Frowein, FS Everling Bd. I, S. 315 (323 f.).

²²⁷ Entwurf Kapitel 12 I, S. 84, 3. Abs. a.E.

Rechtspersönlichkeit besitzt, die auch im Verhältnis zu dritten Völkerrechtssubjekten bereits anerkannt ist.²²⁸ Da in Art. J.4 EUV eine Ratifikation durch die Mitgliedstaaten der EU nicht vorgesehen und auch nicht erfolgt ist, muß auch hier die EU selbst gehandelt haben. Denn sonst wäre für den Abschluß eines solchen Abkommens die Ratifikation durch die Mitgliedstaaten erforderlich²²⁹.

Von der Herstellung von Rechtsbeziehungen geht offenbar auch die Parlamentarische Versammlung der WEU aus: Es sollen Möglichkeiten gesucht werden, der WEU *Aufgaben zu übertragen*, für die sie von der EU im Rahmen ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Verantwortung erhalten hat²³⁰. Die WEU soll in ihrer Doppelrolle als verteidigungspolitischer Arm der EU und als europäischer Pfeiler der Atlantischen Allianz wichtige *flankierende Aufgaben* erfüllen, insbesondere, indem sie der GASP der EU die dringend notwendigen operativen Fähigkeiten *zur Verfügung stellt*²³¹. Eine Übernahme vertraglicher Aufgaben von einer internationalen Organisation durch eine andere unter Unterwerfung unter die Verfügungen der übergebenden Organisation ist nur aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrages möglich.

(ee) Übernahme von Verpflichtungen bezüglich Bosnien-Herzegowina

Außerdem hat die EU die Verwaltung der Stadt Mostar und im Zusammenhang damit weitere völkerrechtliche Verpflichtungen übernommen²³². Denn die EU hat auch zu diesem Zweck Vereinbarungen mit der WEU getroffen. So gibt es eine Vereinbarung über den Einsatz von Polizeikräften von Mitgliedstaaten der WEU für die Verwaltung von Mostar durch die EU. Der Ministerrat der WEU hat auf seiner Tagung am 9. 5. 1994 in Luxemburg festgestellt, daß

²²⁸ Frowein, FS Everling Bd. I, S. 315 (323 f.).

²²⁹ Auf die Notwendigkeit einer Ratifizierung weist auch der Außenminister der Republik Irland, Dick Spring, hin, Schlußveranstaltung des 61. Deutschen Juristentages am 20. 9. 1996 über das Thema "Außenpolitik der Europäischen Union - Rechtliche Möglichkeiten und politische Chancen", Q 21.

²³⁰ Vgl. Herbstsitzung der Parlamentarischen Versammlung der WEU v. 4. - 6. 12. 1995, Archiv der Gegenwart (AdG) 1995, 40663 A/12.

²³¹ Vgl. Tagungen der Außen- und Verteidigungsminister v. 14. 11. 1995, AdG 1995, 40551; Abschluß eines "Sicherheitsabkommens" über den Schutz und den Austausch militärischer Informationen v. 6. 5. 1996, AdG 1996, 41045 A.

²³² Übernahme der Verwaltung durch: Beschluß des Rates 93/603/GASP über die vom Rat gem. Art. J.3 beschlossene Gemeinsame Aktion zur Unterstützung der Beförderung der humanitären Hilfe in Bosnien-Herzegowina v. 8. 11. 1993, ABl. L 286/1 (Grundlage der folgenden Beschlüsse); Beschluß 93/729/GASP v. 20. 12. 1993 zur Ergänzung der Gemeinsamen Aktion zur Unterstützung der Beförderung der humanitären Hilfe in Bosnien-Herzegowina, ABl. L 339/3; Beschluß des Rates 94/308/GASP v. 16. 5. 1994 zur Verlängerung der vorigen Beschlüsse, ABl. L 134/1; Beschluß des Rates 94/790/GASP über die vom Rat gem. Art. J.3 beschlossene Gemeinsame Aktion zur weiteren Unterstützung der Verwaltung der Stadt Mostar v. 12. 12. 1994, ABl. L 326/2; Beschluß des Rates 95/517/GASP über die vom Rat gem. Art. J.3 beschlossene Gemeinsame Aktion zur weiteren Unterstützung der Verwaltung der Stadt Mostar v. 4. 12. 1995, ABl. L 298/4. Vgl. dazu Ress, EuR Beiheft 2/1995, 27 (40 a.E.); v. Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, 1 (25); Dörr, EuR 1995, 334 (343). Bezüglich des Vertragsschlusses mit Bosnien und Kroatien zweifelnd Schroeder, in: Schweizer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (17) m.w.N.

ein Beitrag der WEU zur künftigen Verwaltung Mostars durch die EU im Polizeibereich vorgesehen ist, und die Bereitschaft der WEU zur Unterstützung erklärt²³³. Zudem hat die EU am 5. 7. 1994 eine Vereinbarung über die Verwaltung von Mostar²³⁴ abgeschlossen. Diese wurde durch die EU-Troika und das zuständige Kommissionsmitglied für die EU mit dem Präsidenten der WEU, den Präsidenten der Republik Bosnien-Herzegowina (Izetbegovic und Zubak) und den Bürgermeistern von Ostmostar und Westmostar ausgehandelt und paraphiert und vom Rat als internationale Vereinbarung förmlich gebilligt²³⁵. Anzunehmen, hier hätte juristisch nicht die EU gehandelt, sondern die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft des EG-Vertrages²³⁶, verstößt gegen den Wortlaut dieser Beschlüsse, ohne daß hierfür eine juristische Notwendigkeit bestünde. Wie oben²³⁷ gezeigt, hat die EU gem. Art. J.3 eine eigene Kompetenz zu eigenen rechtsverbindlichen Akten, insbesondere zur Annahme gemeinsamer Aktionen. Vor diesem Hintergrund muß schon heute nicht eine "abenteuerliche Hilfskonstruktion"²³⁸ herhalten.

Zudem hat der Vorsitz des Rates *für die EU* das Daytoner Friedensabkommen für Bosnien-Herzegowina (General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina)²³⁹, das am 14. 12. 1995 in Paris unterzeichnet wurde, mitunterzeichnet. Parteien des Abkommens sind die Kriegsparteien, nämlich die Republik Bosnien-Herzegowina, die Republik Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro). Als Zeugen unterzeichneten neben der Präsidentschaft der EU auch Frankreich, Deutschland, Rußland, Großbritannien und die USA. Auch das Dayton Agreement on Implementing the Federation of Bosnia and Herzegovina v. 10. 11. 1995²⁴⁰ wurde nicht nur von Deutschland und den USA durch Botschafter als Zeugen mitunterzeichnet, sondern auch von einem Botschafter Spaniens *für die EU-Präsidentschaft* sowie vom EU-Administrator für Mostar, Koschnick. Der Mostar betreffende Annex²⁴¹ wurde ebenfalls von einem Botschafter Spaniens *für die EU-Präsidentschaft* bezeugt. Diese Bezeugung des Vertragsabschlusses soll jedenfalls die Bindung der

²³³ Kirchberg-Erklärung der WEU v. 9. 5. 1994, Bulletin der Bundesregierung v. 20. 5. 1994, S. 405 (406 f.); vgl. Frowein, FS Everling Bd. I, S. 315 (325 f.). Vgl. auch Bull. EU 6/1994, Ziff. 1.22, S. 19.

²³⁴ Vereinbarung über die Verwaltung von Mostar, vgl. Bull. EU 7+8/1994, Ziff. 1.3.2., S. 74; dazu Isak, AJPIIL 1995, 315 (324).

²³⁵ Vgl. Bull. EU 6/1994, Ziff. 1.3.9.; Bull. EU 7+8/1994, Ziff. 1.3.2. ff. Die Vereinbarung selbst ist trotz entsprechender Verweise nicht unter Ziff. 1.3.6. abgedruckt. Zweifelnd Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (17).

²³⁶ So aber Außenminister Kinkel, Schlußveranstaltung des 61. Deutschen Juristentages am 20. 9. 1996 über das Thema "Außenpolitik der Europäischen Union - Rechtliche Möglichkeiten und politische Chancen", Q 14.

²³⁷ Oben S. 25, 33.

²³⁸ So charakterisiert Außenminister Kinkel, Schlußveranstaltung des 61. Deutschen Juristentages, Q 14, die von ihm zugrundegelegte juristische Konstruktion des Handelns der Mitgliedstaaten.

²³⁹ 35 International Legal Materials I.L.M. 89 (1996). Vgl. auch Dörr EuR 1995, 334 (343).

²⁴⁰ 35 I.L.M. 172 (1996).

²⁴¹ 35 I.L.M. 181 (1996).

Vertragsparteien an den von ihnen geschlossenen Vertrag erhöhen und sie bezüglich seiner Einhaltung der Kontrolle der Zeugen unterwerfen. Die Bezeugung des Friedensabkommens ist also kein rechtliches Nullum, sondern hat Rechtswirkungen. Dies wird auch durch die Tatsache belegt, daß die anderen Vertretenen Rechtssubjekte (Staaten oder eine Gebietskörperschaft) sind. Die Unterzeichnung von Abkommen sowohl durch Mitgliedstaaten als auch durch einen europäischen Integrationsverband ist aus dem Gemeinschaftsrecht in Gestalt der gemischten Abkommen bekannt und ist kein Indiz gegen eine eigenständige Beteiligung der EU. Im Gegenteil belegt dies, daß die EU nicht als ein Handlungsinstrument der Mitgliedstaaten tätig wurde, sondern selbständig für sich. Wären die Mitgliedstaaten die Zurechnungssubjekte jeder EU-Handlung, wäre eine gesonderte Unterzeichnung durch Mitgliedstaaten nicht erforderlich. Dies sind weitere Beispiele dafür, daß Dritte die Tätigkeit der EU nach außen als rechtswirksam anerkannt haben²⁴².

(d) Fazit aus der nachfolgenden Praxis

Die dargestellten Fälle der nachfolgenden Praxis des Handelns der EU als Rechtssubjekt belegen den aktuellen Konsens der Beteiligten, daß die EU mit Rechtswirkung nach außen tätig werden kann. Auch aufgrund der nachfolgenden Praxis der EU ist die EU also Rechtssubjekt.

C. Fazit zur Rechtspersönlichkeit der Union

Die EU weist also die Eigenschaften auf, die Voraussetzungen ihrer Rechtssubjektivität sowohl nach innen gegenüber den Mitgliedstaaten als auch gegenüber dritten Staaten sind²⁴³. Sie hat sich auch bereits entsprechend betätigt und ist in rechtliche Verbindungen mit dritten Völkerrechtssubjekten eingetreten²⁴⁴. Die EU ist also wie die Gemeinschaften ein Rechtssubjekt. Dem steht nicht entgegen, daß die Gemeinschaften ihre Grundlage sind (Art. A Abs. 3 EUV). Denn dies ist mit der Figur der "Gestuften internationalen Organisation" zu erklären. Gestufte internationale Organisationen sind Organisationen, zu denen außer ihren Mitgliedstaaten andere Organisationseinheiten als rechtlich selbständige Untergliederungen

²⁴² Wie hier Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (17 ff.) mit weiteren Beispielen. Dörr, EuR 1995, 334 (343) sieht darin zumindest eine partielle Völkerrechtssubjektivität *in statu nascendi*. Vorsichtig befürwortend auch Isak, AJPIIL 1995, 315 (325). Für noch nicht hinreichend fortgeschritten hält Hilf, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. A Rdnr. 33 die EU und ihre Außenbeziehungen. Für eine entsprechende Entwicklungsperspektive auch Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 13.

²⁴³ Vgl. bereits die oben bei der Aufzählung der Möglichkeiten Genannten, S. 3.

²⁴⁴ Auf die Frage, ob eine partielle Völkerrechtsfähigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten genügt, damit eine internationale Union ein Völkerrechtssubjekt ist (dafür Seidl-Hohenveldern/Loibl, Internationale Organisationen, Rdnr. 0321), oder ob ein Verband nur dann eine Internationale Organisation ist, wenn er eigene Außenkompetenzen auch gegenüber Drittstaaten hat und von diesen anerkannt ist (dazu Schermers/Blokker, International Institutional Law, § 1568: Bei nicht universellen Organisationen Stellung wie nicht allgemein anerkannte Staaten; m.w.N. Dörr, EuR 1995, 334 (338 Fn. 23)) kommt es darum nicht an.

gehören. Ein Beispiel hierfür ist insbesondere die UNO mit ihren rechtlich selbständigen Unterorganisationen. Ebenso sind die Europäische Investitionsbank (Art. 198 d S. 1 EGV) und die Europäische Zentralbank (Art. 106 Abs. 2 EGV) mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Unterorganisationen der EG. Auch die EU ist eine derart gestufte rechtsfähige internationale Organisation, weil zu ihr Verbände mit eigener Rechtspersönlichkeit gehören.²⁴⁵

Die ausdrückliche Verleihung von Rechtssubjektivität bei der Vertragsrevision hätte also nur deklaratorische Wirkung, trüge aber ihrem zunehmenden Tätigwerden mit rechtlicher Verbindlichkeit Rechnung und wäre jedenfalls geeignet, auch nach außen Klarheit zu schaffen und die Akzeptanz der EU durch Drittstaaten und andere internationale Organisationen zu erhöhen.

Die Verschmelzung zu einer einheitlichen Organisation wäre der Transparenz ihrer Organisation für den Unionbürger jedenfalls förderlich. Vorauszusetzen wäre aber eine stärkere Angleichung an die Gemeinschaftsstrukturen, insbesondere eine lückenlose Justitiabilität. Sonst bestünde die Gefahr, daß durch die Aufnahme von GASP und ZJI in ein einheitliches Rechtssubjekt mit den Gemeinschaften der durch die Gemeinschaften erreichte Integrationsstand Schaden erleidet. Eine Ausgliederung von GASP und ZJI aus der EU nach Aufnahme der Gemeinschaften in sie wäre nur erforderlich, wenn man die neben den mitgliedstaatlichen Kompetenzen stehenden Kompetenzen der EU wieder abschaffen und GASP und ZJI auf eine Abstimmungspflicht der Mitgliedstaaten zurückführen wollte²⁴⁶.

D. Anhang: Konsequenzen für die Normenhierarchie in der Europäischen Union

Auf der Grundlage des Verhältnisses zwischen den Gemeinschaften und der Union als Rechtssubjekten bietet sich noch ein kurzer Überblick über die Hierarchie ihrer Rechtsnormen an. Zu berücksichtigen sind hierbei die "Gemeinsamen Bestimmungen" im EUV (Art. A - F EUV) sowie Art. N und O EUV über Vertragsänderungen und Beitritte, die primärrechtlichen Bestimmungen der drei "Säulen", nämlich das Gemeinschaftsprimärrecht (insbesondere die Gemeinschaftsverträge), die primärrechtlichen Bestimmungen über die GASP (Art. J - J.11 EUV) und die ZJI (Art. K - K.9 EUV) sowie das jeweilige Sekundärrecht (Rechtsakte der Gemeinschaften, insbesondere gem. Art. 189 EGV, und Unionsrechtsakte, nämlich gemeinsame Aktionen, gemeinsame Standpunkte und gemeinsame Maßnahmen sowie die Beschlüsse u.a. zu deren Durchführung).

An der Spitze der Normenhierarchie stehen die Gemeinsamen Bestimmungen mit den gemeinsamen, vertragsübergreifenden *Zielen* der Union, den vertragsübergreifenden *Pflichten zur Achtung der nationalen Identitäten und der Menschenrechte*, das *Kohärenzgebot* sowie die gemeinsamen Regeln über den *Beitritt* und die *Vertragsänderung*. Sie gelten, wie ge-

²⁴⁵ Ebenso m.w.N. zur gestuften internationalen Organisation Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (6 f.).

²⁴⁶ Vgl. Pechstein, EuR 1996, 137 (142 f.).

zeigt²⁴⁷, in allen Bereichen der Union, treten also an die Stelle dort weggefallener Vorschriften über Beitritt und Vertragänderung und fassen diese auf der umfassenden obersten Stufe zusammen²⁴⁸. Sie begrenzen gegebenenfalls auch die Handlungs- und Auslegungsspielräume nach Gemeinschaftsrecht, soweit ein Mehr mit den Unionszielen, den einheitlichen Vorgaben zu den nationalen Identitäten und den Menschenrechten oder mit dem Kohärenzgebot nicht vereinbar wäre. Ebenso ziehen diese gemeinsamen Vorgaben und Regelungen den Handlungs- und Auslegungsspielräumen der Union nach den übrigen Bestimmungen des EUV (GASP und ZJI) Grenzen. Im übrigen stehen das Primärrecht der Gemeinschaften und das Primärrecht der Union (letzteres nur in den Bereichen GASP und ZJI) gleichrangig nebeneinander. Die grundsätzliche Gleichrangigkeit folgt aus dem Kohärenzgebot: Das Kohärenzgebot verlangt, wie sich aus obiger Definition ergibt²⁴⁹ und wofür neben seiner Geltung im Gemeinschaftsrecht²⁵⁰ auch die gleichrangige Nennung der Gemeinschaften mit GASP und ZJI in Art. A Abs. 3 S. 1 EUV spricht, nicht eine Anpassung des Rechts der einen Säule an das Recht einer anderen, sondern eine *gegenseitige* Abstimmung der Säulen. Eine Grenze für den Wirkungsbereich des Kohärenzgebots zugunsten der Gemeinschaften setzen allerdings Art. B Abs. 1, 4. Spiegelstrich und Art. C Abs. 1 EUV, die die Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*) gebieten²⁵¹. Die Gemeinschaften sind also aufgrund des Kohärenzgebotes nicht verpflichtet, Teile des gemeinschaftlichen Besitzstandes aufzugeben. Im übrigen ist bei der Auslegung des EU- und des Gemeinschaftsrechts zu beachten, daß das jeweilige Primärrecht Teil einer einheitlichen Rechtsordnung ist.

Bestehen *Handlungsbefugnisse* aufgrund des Primärrechts, so ist dies demnach nur in den Grenzen der gemeinsamen Vorgaben aufgrund des EUV der Fall. Denn diese wirken sich auf die Vertragsmäßigkeit des Sekundärrechts aus. Das Gemeinschaftssekundärrecht muß nicht nur dem jeweiligen Gemeinschaftsvertrag entsprechen, sondern außerdem den Gemeinsamen Bestimmungen des EUV. Ebenso muß das Unionssekundärrecht den Gemeinsamen Bestimmungen und dem EUV im übrigen entsprechen.

Das Sekundärrecht ist unter den einzelnen Unionsteilen nach dem Kohärenzgebot ebenfalls grundsätzlich gleichrangig²⁵². Anders ist dies, wenn das Sekundärrecht selbst etwas anderes bestimmt, d. h. ein Rechtsakt als Grundlagenrechtsakt, andere hingegen als Rechtsakte nur zu dessen Durchführung und damit als dem Grundlagenrechtsakt untergeordnet erlassen werden. Anders ist dies auch gem. Art. 228 a EGV im Falle eines Handelsembargos: Gem. Art. 228 a

²⁴⁷ Oben S. 18, S. 21.

²⁴⁸ Für Beitritte vgl. Schroeder, in: Schweitzer/Hummer, Österreich und das Recht der EU, S. 3 (17).

²⁴⁹ Oben S. 16.

²⁵⁰ Oben S. 21.

²⁵¹ Hilf/Pache, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur EU, Art. C EUV Rdnr. 17. Ähnlich Pechstein, EuR 1995, 247 (256) und Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 48 für "politische" Gleichrangigkeit.

²⁵² Ebenso Krenzler/Schneider, EuR 1994, 144 (152). Anders aufgrund der Verneinung der Rechtssubjektivität der EU Pechstein, EuR 1995, 247 (256).

EGV wird die EG aufgrund einer vorgängigen Entscheidung der GASP dadurch instrumentalisiert, daß sie verpflichtet wird, die notwendigen handelspolitischen Umsetzungsmaßnahmen zu ergreifen²⁵³. Dies ist nicht lediglich eine unabhängige Ergänzung der GASP-Maßnahmen²⁵⁴. Vielmehr ist insoweit das Handeln der Gemeinschaft an die GASP-Entscheidung gebunden.

Im übrigen darf aufgrund des Kohärenzgebots mit der Pflicht zu *gegenseitiger* Abstimmung auf der einen Seite auf Gemeinschaftsebene kein Recht erlassen werden, das im Widerspruch zu Unionsrecht steht. So darf keine EG-Handelsbeschränkung gegenüber einem Staat eingeführt werden, die Hilfsmaßnahmen für diesen Staat, die nach einem GASP-Beschluß durchgeführt werden sollen, unwirksam macht oder verbietet. Auf der anderen Seite darf die EU im Rahmen von GASP und ZJI kein Sekundärrecht setzen, das mit Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar wäre. So darf sie keine Maßnahmen im Bereich der ausschließlichen EG-Kompetenz zur Handelspolitik treffen und dadurch die EG-Kompetenz für die EU in Anspruch nehmen oder zur Verstärkung der inneren Sicherheit die Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten wieder errichten. Hier hat eine Abstimmung nach dem Kohärenzgebot zu erfolgen.

Insgesamt ergibt sich also eine Normenpyramide, an deren Spitze die Gemeinsamen Bestimmungen mit den Unionszielen und den gemeinsamen Vorgaben bezüglich der mitgliedstaatlichen Identitäten unter Wahrung des *acquis communautaire* sowie die Schlußbestimmungen über Vertragsänderung und Beitritt stehen. Auf der darunterliegenden Ebene stehen das Unions- und das Gemeinschaftsprimärrecht gleichrangig nebeneinander, soweit nichts anderes bestimmt ist. Den einzelnen Gebieten des Primärrechts jeweils untergeordnet ist das auf seiner Grundlage erlassene Sekundärrecht.

²⁵³ Ebenso Pechstein, EuR 1995, 247 (255); Koenig/Pechstein, Die EU, Kap. 2 Rdnr. 36, 47.

²⁵⁴ So aber Krenzler/Schneider, EuR 1994, 144 (152), die jedoch auch die Gefahr einer Vereinnahmung der EG-Kompetenzen in diesem Bereich durch die EU sehen, insoweit also offenbar doch einen Vorrang der GASP-Entscheidung über die "ergänzende" EG-Sofortmaßnahme sehen.

Verleihung von Rechtspersönlichkeit an die Europäische Union und Verschmelzung zu einer einzigen Organisation - deklaratorisch oder konstitutiv?.....	1
A. Verhandlungen über die Vertragsrevision: Verleihung der Rechtspersönlichkeit und Verschmelzung der Europäischen Gemeinschaften in der EU zu einem einzigen Rechtssubjekt.....	1
B. Voraussetzungen des Völkerrechts für die Entstehung einer rechtsfähigen internationalen Organisation	2
I. EUV - eine auf Dauer angelegte völkerrechtliche Einigung.....	5
II. Verbandsstruktur: Mitglieder und Organe	5
1. Mitglieder	6
2. Zu eigener Willenbildung befähigte Organe der EU	7
a) Europäischer Rat.....	7
b) Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof	9
3. Haushaltsmittel	11
III. Übertragung von Aufgaben	12
IV. Eigene Rechte und Pflichten der EU	13
1. (Kein) Übergang der Gemeinschaftskompetenzen durch eine Fusion der Gemeinschaften in der EU: Kohärenz statt Fusion.....	14
a) Wortlaut	14
b) Einheitlicher institutioneller Rahmen	15
c) Einheitlichkeit der Unionsrechtsordnung ohne Einheitlichkeit der Organisation: Einheitliche Vorgaben und Kohärenz	16
aa) Einheitliche Rechtsordnung der EU: Gemeinsame Ziele und einheitliche Vorgaben als oberste Ebene in der Normenhierarchie des Gemeinschaftsrechts	16
bb) Kohärenz, keine Einheitlichkeit der Organisation infolge der Einheit der Rechtsordnung.....	19
d) Ergebnis	23
2. Eigene Kompetenzen der EU aus dem EUV allein	23
a) Kompetenzen der EU im Innenverhältnis zu den Mitgliedstaaten.....	23
b) Kompetenzen im Außenverhältnis zu Drittstaaten und anderen internationalen Organisationen	26
aa) Kompetenz zum Abschluß von Beitrittsverträgen, Art. O EUV	27
bb) GASP	28
(1) Kompetenzen aus dem Vertrag.....	28
(2) Nachfolgende Praxis.....	32
(a) Grundsätze	33
(b) Anwendung der Grundsätze über die nachfolgende Praxis auf die EU	34
(c) Fälle nachfolgender Praxis.....	35
(aa) Beitritte zur Union.....	35

(bb) Abgabe von GASP- Erklärungen nur im Namen der EU	35
(cc) dual-use-Verordnung.....	35
(dd) Abschluß von Vereinbarungen mit der WEU	36
(ee) Übernahme von Verpflichtungen bezüglich Bosnien-Herzegowina	37
(d) Fazit aus der nachfolgenden Praxis	39
C. Fazit zur Rechtspersönlichkeit der Union.....	39
D. Anhang: Konsequenzen für die Normenhierarchie in der Europäischen Union	40